



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN EXTENSIÓN RURAL

**UN SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO
Y EVALUACIÓN COMO MECANISMO COADYUVANTE PARA
LA MEDICIÓN Y ADECUACIÓN DE LA GESTIÓN DE
LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN RURAL**

**PROPUESTA PARA LA REGIÓN Nº 6 DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, CON
SEDE EN EL CORREGIMIENTO DE BUENA VISTA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE
COLÓN, CON APLICABILIDAD EN EL RESTO DE LAS REGIONES QUE CONFORMAN
EL MINISTERIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

NAYDA PÉREZ ROBLEDO

**TRABAJO PROFESIONAL PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAGÍSTER EN EXTENSIÓN RURAL**

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2004

7 APR 2009

**UN SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN,
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN COMO MECANISMO
COADYUVANTE PARA LA MEDICIÓN Y ADECUACIÓN DE
LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN RURAL**

ESTUDIO

Sometido para optar al título de Magíster en Extensión Rural

VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

Permiso para su publicación o reproducción total y parcial debe ser
obtenido en la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado

APROBADO

Asesor

Jurado

Jurado

Abogado del Estado

7656

"No hay viento favorable para aquel que no sabe hacia donde ir"

Séneca

DEDICATORIA

"A mi hija adolescente, Gisselle Vanessa, a quien le correspondió confrontar los inconvenientes de las limitaciones de tiempo, vinculados con el proceso de enseñanza aprendizaje emprendido"

AGRADECIMIENTO

Realizar estudios de postgrado representa la cristalización de una aspiración de muchos años

Agradezco profundamente a Dios, por convocar las voluntades necesarias en los niveles de decisión, de conformación metodológica y de ejecución, a fin de que el Programa de Maestría en Extensión Rural se materializara, y que mi persona fuera considerada como beneficiaria del mismo

Un especial agradecimiento al Ingeniero Agrónomo Pedro Adán Gordón quien, en representación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tuvo la iniciativa y la decisión de estructurar y financiar el Programa, y al equipo de profesionales de la Secretaría Técnica del MIDA y de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de Panamá, por ejecutar en tiempo récord la estrategia y la confección del pensum académico universitario que permitió sustentar, en el periodo requerido, la iniciativa

Al Ing Agr Gonzalo González Jaén quien en su calidad de Secretario Técnico del MIDA, aportó ampliamente en la toma de decisiones para la viabilidad del Programa y, como mi jefe durante los estudios, redujo las interferencias que pudieran entorpecer el proceso de enseñanza aprendizaje

Al Dr Francisco Mora y la Mgter Rosa Arjona, Coordinadores del Programa de Maestría por la Facultad de Ciencias Agropecuarias, por su manifiesto interés

en la ejecución expedita de los estudios, y a la gentil Iraida de Vergara quien, en su rol de secretaria de la Coordinación, facilitó el avance de cada una de las fases del Programa, en armónica colaboración con los estudiantes

A la apreciada Elizabeth Moreno de Salabarría, colaboradora por excelencia, tanto en la fase modular como en la confección del trabajo final

A la entrañable Beyra Elizabeth Jaén (q e p d), por su incesante tesón desde la etapa de formulación del Programa, y su evidente interés como educadora de sus futuros colegas, durante el desarrollo de los módulos que le correspondió impartir

A los profesores Eric Rodríguez, Jorge Aued, Luis Olmedo Castillo, Hermel López y Rodrigo Cambra, por el enriquecimiento que significaron para el presente trabajo, sus inapreciables aportes, en la formulación y revisión final del mismo

A mis compañeros de trabajo en la Secretaría Técnica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario por su comprensión y apoyo, en especial a Edgardo Valdespino y Maria de los Ángeles Moreno, por sus puntuales aportes para la entrega del trabajo final

Un agradecimiento muy especial al Ingeniero Javier Samaniego, Director Ejecutivo de la Región N° 6 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a todos los funcionarios de la Región que participan en la ejecución de los Servicios de Extensión, a los funcionarios de la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria y a todos los planificadores y Directores de las Direcciones

Nacionales del MIDA, por su amable colaboración en la etapa crucial de recolección de datos

Finalmente quiero agradecer a todas aquellas personas con vínculo institucional o no, que tuvieron la gentileza de intercambiar conceptos y compartir conmigo sus experiencias, las cuales constituyeron una valiosa ayuda para entender y construir el escenario en el que se enmarca el trabajo realizado

La autora

ÍNDICE GENERAL

	Página
RESUMEN - SUMMARY	1
INTRODUCCIÓN	3
ANTECEDENTES	5
JUSTIFICACIÓN	17
ARGUMENTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y EL MEDIO RURAL	20
 CAPÍTULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1 Planteamiento general	24
2 Delimitación del problema	25
3 Objetivos	31
a Objetivo general	31
b Objetivos específicos	31
4 Producto esperado	31
5 Preguntas de investigación	32
 CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL	
1 Teoría de sistemas	33
2 Procesos integrados de PSE	35

3	Planificación	38
4	Seguimiento	39
5	Seguimiento y evaluación	41
6	Evaluación	42
7	Indicadores	44
8	Fuentes de verificación	46

CAPÍTULO III METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1	Tipo de investigación	47
2	Diseño de la investigación	47
3	Definición de la muestra	48

CAPÍTULO IV MÉTODOS Y TÉCNICAS UTILIZADOS

1	Determinación del problema y la alternativa de solución	52
2	Caracterización del sistema actual	53
3	Análisis de brecha	54
4	Definición de la responsabilidad institucional del sistema	55

CAPÍTULO V RESULTADOS

1	Planteamientos generales	57
2	Determinación del problema	59
3	Determinación de la alternativa de solución	62
4	Caracterización del sistema actual	73

a	Ámbito regional	73
b	Ámbito nacional	77
5	Análisis de brecha	79
6	Responsabilidad institucional del sistema	83
CAPÍTULO VI CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL		86
CAPÍTULO VII PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN		
	HOJA RESUMEN	91
	DESARROLLO DE LA PROPUESTA	93
1	Consistencia con los conceptos	93
a	Enfoque de sistema	93
b	Principio de integración	94
2	Implementación de modalidades de planificación	97
a	Planificación Estratégica Regional	98
b	Planificación por Proyecto Local	99
3	Adecuaciones cónsonas con el contexto actual	100
a	Ajustes estructurales en el ámbito regional	100
b	Responsabilidad de los actores	103
4	Ajustes en procedimientos según los procesos	106
a	Proceso de planificación	106

b	Proceso de seguimiento	111
c	Proceso de evaluación	121
5	Armonía con el ámbito nacional	126
6	Estrategia para la implementación de la propuesta	127
7	Seguimiento y evaluación de la propuesta	130
RECOMENDACIONES		137
ANEXO		140
BIBLIOGRAFÍA		161

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Título	Página
I	Personal con participación en la ejecución de los Servicios de Extensión, en la Región N° 6 del MIDA	27
II	Direcciones Nacionales relacionadas con los procesos de PSE de los Servicios de Extensión en la Región N° 6 del MIDA	30
III	Análisis cualitativo de alternativas	68
IV	Análisis cuantitativo de alternativas	70
V	Análisis de Brecha del proceso de planificación	80
VI	Análisis de Brecha del proceso de seguimiento	81
VII	Análisis de brecha del proceso de Evaluación	82
VIII	Síntesis del proceso de planificación	110
IX	Síntesis del proceso de seguimiento	120
X	Síntesis del proceso de evaluación	125

XI	Matriz de planificación de la Propuesta, con Enfoque de Marco Lógico	132
----	---	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°	Título	Página
1	Objetivos Estratégicos de las Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Agropecuario y el Medio rural	21
2	Cobertura geográfica de la Región N° 6 del MIDA	26
3	Modelo de sistema bajo el enfoque CIPP	36
4	Definición de la muestra	51
5	Representación gráfica del Análisis de Brecha	56
6	Árbol de problemas	60
7	Árbol de objetivos	61
8	Selección de alternativa	72
9	Ciclo de Gestión	96
10	Lógica vertical de la matriz de planificación con Enfoque de Marco Lógico, según niveles de responsabilidad	105
11	Flujograma del Informe mensual	117

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo N°	Título	Página
1	Cronograma de actividades del proyecto de trabajo	141
2	Esquema de la entrevista	144
3	Matriz utilizada para el análisis de brechas en los procesos de PS&E	145
4	Personal entrevistado con participación en la ejecución de los servicios de extensión en la Región N° 6 del MIDA	146
5	Planificadores nacionales entrevistados, según Dirección Nacional	147
6	Matriz de Planificación de Proyectos	146
7	Plan Anual de Trabajo / Informe Mensual	147
8	Programación Anual	150
9	Programación Semanal	151
10	Usuarios del Programa	152
11	Informe de Visita	153
12	Informe de Visita	154

13	Informe de Evento Grupal	155
14	Informe de Actividades	156
15	Informe por Programa	157
16	Informe Mensual de Programación Anual	147
17	Informe Mensual de Programación General	159
18	Matriz de Evaluación	147

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (órgano coordinador de la Organización de las Naciones Unidas)
CEDESO	Centro de Desarrollo Sostenible
CIPP	Contexto, Insumos, Procesos y Productos
CRA	Comisión de Reforma Agraria
DAP	Servicio de Divulgación Agrícola de Panamá
DINAEXA	Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria
DINCATTA	Dirección Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
DSPPA	Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria
DGPS	Dirección General de Planificación Sectorial
EML	Enfoque de Marco Lógico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IFE	Instituto de Fomento Económico

ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
ISPDE	Integrated System of Planning, Development and Evaluation
INA	Instituto Nacional de Agricultura
MAD	Ministry and Agricultural Development
MACI	Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganaderia
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
ORPSyE	Oficina Regional de Planificación, Seguimiento y Evaluación
PAT	Plan Anual de Trabajo
PDE	Planning, Development and Evaluation
PLEX	Planes de Explotación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMOSA	Programa para la Modernización de los Servicios Agropecuarios
PSE	Planificación, Seguimiento y Evaluación
PS&E	Planificación, Seguimiento y Evaluación Alude a la integración de los tres procesos
R N° 6	Región número seis, División organizacional del MIDA que abarca la provincia de Colón, los corregimientos de Chilibre

y Las Cumbres de la provincia de Panamá y la Comarca
Kuna Yala

SIPSyE Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y
Evaluación

SENEAGRO Servicio Nacional de Extensión Agropecuaria

RESUMEN

El presente trabajo tiene su génesis en la apreciación, sobre la base de la fundamentación teórica versus el ejercicio práctico, de la limitación en el significado y alcance de los procesos de Planificación, Seguimiento y Evaluación (PSE) que se llevan a cabo en la Región N° 6, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). La experiencia revela que en la Región, realizan PSE o acciones relacionadas con estos procesos, y se tienen algunos instrumentos y mecanismos definidos para ello. Sin embargo, se carece de un marco conceptual apropiado, que permita la expresión de todo el potencial que los mismos tienen la posibilidad de aportar, entre los que sobresalen la medición y adecuación de la gestión que se realiza a través de los servicios de extensión y la generación de aprendizaje en torno a la dinámica del desarrollo rural. El presente trabajo, realizado con el propósito de ventilar este hecho, ha sido desarrollado con un enfoque cualitativo que permite describir los aspectos más relevantes de la situación actual en torno a la integración de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación en la Región y, con la propiedad sistemática y organizada del método científico, que posibilita contar con los fundamentos necesarios para elaborar el producto esperado, que es la formulación de una propuesta de Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación (SIPSyE), que considera la inclusión de los elementos básicos conceptuales en el Ciclo de Gestión, una vez que la ausencia de los mismos se hace evidente en la caracterización del sistema actual. La propuesta incluye una estrategia de implementación y una matriz de planificación con enfoque de Marco Lógico, con indicadores objetivamente verificables, que permiten el seguimiento y evaluación de la implementación de la propuesta. La unidad de análisis para el estudio es la Región N° 6 del MIDA, cuya responsabilidad de cobertura geográfica incluye a la totalidad de la provincia de Colón, los corregimientos de Chilibre y Las Cumbres en la provincia de Panamá y la Comarca Kuna Yala. La toma de datos para examinar la situación se realiza en la Región con los actores involucrados en la ejecución de los servicios de extensión, y se extiende al ámbito nacional, con aportes de los planificadores de las Direcciones Nacionales y la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria. Esta extensión viabiliza la aplicabilidad de la propuesta en las nueve Regiones restantes del MIDA siempre que, a través de un elemental ejercicio participativo, se demuestre que la situación existente en el resto de las Regiones, es similar a la que prevalece en la Región N° 6. El principal recurso para la puesta en marcha de la propuesta es la capacidad instalada del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en concepto de insumos intelectuales y

talento humano, disperso en diferentes instancias de la Institución, así como el acoplamiento de algunos recursos financieros destinados a la adecuación de las capacidades del personal que labora en la misma

SUMMARY

The present work is based upon the examination of fundamental theory versus practical exercise of Planning, Development and Evaluation (PDE) guidelines that is reached at Region 6 of the Ministry of Agricultural Development (MAD). This experience revealed that in the region, there are PDE or other related processes that have some of the instruments and mechanisms defined as necessary for this study. However, there is a lack of an appropriate conceptual model that permits total expression of all the potential that these processes have, particularly management monitoring and adjustment completed through extension services and the generation of learning around the dynamic of rural development. The current study was created with the sole purpose of opening a dialogue. It has been developed with a focus that describes the most relevant aspects of the reality involved in the integration of the processes of PDE in the region. Through the scientific methods employed it is possible to establish the necessary foundations for the elaboration of the desired result, which is the formulation of a Integrated System of Planning, Development and Evaluation (ISPDE), which considers the inclusion of all the basic conceptual elements of the management cycle, but that is absent of some things that will be evident in the character of the actual system. The proposal includes a strategy of implementation and a planning matrix that centers around on a Logic framework, with objectively verifiable indicators that permit the development, evaluation and implementation of the plan. The Region 6 Unit of MAD will offer the analysis of the proposal and be responsible for geographical coverage including the entire Province of Colon, the communities of Chilibre and Las Cumbres in the province of Panama and the Kuna Yala Comarca. The data taken will examine the reality of the situation in the region with involuntary recipients of the extension services, and be extended to the national boundaries through the contributions of the planners of the national directives and the Sector Planning and Political Directives. This viable extension of the proposal will be applicable in the remaining Regions of MAD, providing the initial exercises supports the assumption that the situation to the rest of the country is similar that the situation in Region 6. The principal appeal of this proposal is the capacity the Ministry of Agricultural Development has given, in theory, to disperse different resources of the institution while dedicating some of the financial aid to the wealth of human talent with it.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), creado en 1973, cuenta dentro de su estructura organizacional con 10 Direcciones Ejecutivas Regionales, que son las responsables de la ejecución de las labores a nivel operativo, para garantizar el cumplimiento de su Misión. El principal volumen de actividades para el cumplimiento del mandato Ministerial, se realiza a través de los Servicios de Extensión y su población meta son los hombres y mujeres que producen y se desenvuelven en el Medio Rural. La Región denominada N° 6, existía desde antes de la creación del MIDA, bajo el paraguas de las entidades que antecedieron a la Institución en la ejecución de las actividades o servicios estatales en materia agropecuaria, con la creación de la entidad, la sede de la Región es establecida en el corregimiento de Buena Vista, en el distrito de Colón, provincia de Colón y sufre una modificación que la reorganiza en materia de cobertura y en unidades administrativas llamadas agencias. Desde su reorganización, ha sido responsable de la ejecución de una amplia gama de programas y proyectos con el propósito esencial de contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida del habitante de su escenario rural, enmarcados en procesos de PSE cuya instrumentación ha sido similar a la implementada en el resto de las regiones del Ministerio que se crearon o reorganizaron en el país. Después de 30 años de labor, existen percepciones

encontradas en cuanto a los resultados de sus acciones y se cuestiona si el impacto de la gestión, ha logrado las expectativas propuestas. No obstante, la valoración de la percepción no es un análisis suficiente para establecer los logros alcanzados en función de los objetivos propuestos y, menos aún, para determinar objetivamente los ajustes, si fueran necesarios, para adecuar la labor en las fases de ejecución y finalización del Ciclo de Gestión. El presente estudio representa la aspiración de emprender el camino hacia el establecimiento de un esquema que tome en cuenta los principios que rigen un Sistema y que conjugue los tres procesos inseparables del Ciclo de Gestión: Planificación, Seguimiento y Evaluación, como una vía que contribuya a la medición objetiva y ajustes permanentes de la tarea que ejecuta el MIDA, a través de los Servicios de Extensión Rural.

ANTECEDENTES

La evolución de los procesos relacionados con la planificación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de Extensión Rural en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ha estado vinculada al desarrollo organizacional institucional, la definición de funciones para normar esta materia, y a la conceptualización de la época sobre el tema

En la década del 40 los servicios públicos destinados al sector agropecuario se encontraban en la fase de iniciación y organización. Se crea el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias (MACI), con unidades denominadas oficinas de *Fomento Agrícola*, que tenían el propósito de aportar conocimientos y técnicas al productor agropecuario, distribuir gratuitamente insumos y prestar el servicio de monta de animales, sin mayores implicaciones

Las décadas del 50 y 60 son de gran avance en la organización institucional de estos servicios. En 1952 se establece la norma legal para institucionalizar la extensión como sistema, a través del servicio de Divulgación Agrícola de Panamá (DAP), que empezó a operar en 1953, adscrito al MACI y que atendió al sector agropecuario hasta finales de la década del 60, con responsabilidad de orientar y estimular la producción de alimentos al tiempo que velaba por el bienestar social de la familia rural, adoptando métodos para desarrollar la

capacidad de identificación de necesidades y problemas, encontrar soluciones y aplicarlas

Mediante el Decreto de Gabinete 145 del 13 de junio de 1969, el sector público agropecuario es elevado de categoría jerárquicamente con la creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en respuesta a la necesidad de especificar funciones entre la agricultura y, el comercio y la industria. A la nueva entidad se le designa responsable de las acciones gubernamentales en materia agropecuaria con atención a pequeños, medianos y grandes productores en aspectos técnicos, con algún grado de incidencia en índole de mercadeo y crédito agrícola.

Paralelo al MAG, funcionaban otras instituciones estatales que brindaban servicios afines al Sector Agropecuario: la Comisión de Reforma Agraria (CRA) y el Instituto de Fomento Económico (IFE). Debido a esta analogía de servicios y a que no existía entre estas entidades uniformidad institucional en relación a las proyecciones del Sector, se realiza un estudio del Sector Agropecuario y, en base al mismo, el gobierno toma la decisión de integrar, coordinar y unificar al Sector, a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con la emisión de la Ley 12 del 25 de enero de 1973.

Bajo el amparo de esta legislación, nace la *Dirección General de Planificación Sectorial*, con responsabilidades de formular y evaluar la ejecución de planes, programas y proyectos del MIDA, además de la elaboración del presupuesto de la Institución.

Cabe resaltar que no se contempló dentro de la organización inicial del Ministerio, en paralelo, una unidad de igual jerarquía que se ocupara de normar la ejecución de los servicios de extensión

Entre 1973 y 1975, se crean instituciones para complementar el círculo de servicios de apoyo técnico a la producción, en materia de investigación, crédito, seguro agropecuario, producción de semilla y maquinaria agrícola. La década del 70 es acompañada de un desarrollo institucional y la especialización de instituciones en servicios públicos específicos dirigidos al sector agropecuario, cónsonos al modelo de planificación que se implementaba. Se definió el MIDA como la unidad de mando en el Sector y se subordinaron las recién creadas instituciones, a las políticas que estableciera el Ministerio.

Existían programadores nacionales que establecían las metas anuales en base a la política de estado en ese entonces, de *crecer hacia adentro* y sustituir importaciones y, en el ámbito operativo, estaban los planificadores regionales que daban seguimiento a la ejecución presupuestaria.

Se confeccionaban los llamados PLEX (Planes de Explotación), que representaban la planificación operativa, y se llevaban los denominados SUR (Sistema Único de Registro), que era un sistema de registro contable relativo a la ejecución de los PLEX, y tenía el objetivo de permitir a las organizaciones campesinas, contar con elementos de análisis para la toma de decisiones adecuadas, de tipo administrativo. Ambos (PLEX y SUR), constituían una herramienta para la planificación anual en marcha y para el ajuste de los planes del siguiente ciclo de producción.

Los PLEX eran elaborados para ser desarrollados en “unidades de producción” y estaban orientados al alcance de metas que contribuyeran al logro de las metas nacionales de producción. Este tipo de planificación se hacía entre los beneficiarios de las unidades de producción y los programadores del MIDA.

La labor que se realizaba en las Regiones eran básicamente de seguimiento y evaluación y la misma estaba dirigida, más que todo, a verificar el avance de los PLEX, el registro de los SUR y recomendar los desembolsos crediticios para la ejecución de las labores.

Se realizaban reuniones de evaluación para constatar si las unidades de producción habían alcanzado las metas de productividad y rendimiento, y los factores que habían afectado los resultados, usualmente relacionados con la dotación del recurso para adquisición de insumos y acceso a la maquinaria.

A finales de 1973 se inicia un proyecto financiado por FAO-PNUD-AID con el propósito de identificar las perspectivas del Sector Agropecuario. Para esta labor se cuenta con un equipo técnico conformado por un staff de consultores de la más alta calidad en cuanto a planificación se refiere, que incluía funcionarios del Ministerio de Agricultura de Colombia y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La unidad contaba con seis equipos de trabajo y estuvo dirigida por el consultor de la FAO, Fotius Bakakis, y el Ing Agr. Rolando Guillén como co-director, en representación de la parte panameña.

A finales de 1974 se entrega el informe del proyecto que incluía la recomendación de fortalecer la Dirección Sectorial de Planificación, con la perspectiva de crear un *Sistema Integrado de Planificación* a lo interno del

Ministerio, con proyección en el Sector Agropecuario. Se fortalece la DSPA con personal de formación principalmente economista, recién egresado de las primeras promociones de la Universidad de Panamá, pues se confiaba en la capacidad que debían tener para analizar la problemática sectorial. En ese entonces no se contaba con estadísticas ni indicadores económicos de la situación del Sector.

La planificación como elemento sistemático, surge en el segundo quinquenio de la década del 70, concentrando esfuerzos en la formulación de orientaciones macro y adquisición de capacidad técnico-profesional para trabajar en planificación agropecuaria. Se formulan orientaciones para el desarrollo agropecuario y, sobre esta base, se adentró en la fase instrumental de la ejecución a través de la formulación del Plan Operativo Anual (POA) para el Sector, y los planes por rubro.

En el período de 1973 a 1980 la función de *Extensión*, como tal, desaparece y es reemplazada por la Asistencia Técnica, cuyo fin primordial era promover la producción. Esta se realiza en ausencia de una acción normativa precisa y es orientada tanto desde varias Direcciones Nacionales, como desde las entidades de servicios de apoyo a la producción (BDA, ISA, IDIAP) y algunas casas comerciales. Las acciones de seguimiento de ese entonces son dirigidas casi en su totalidad, a los proyectos de producción de las organizaciones campesinas organizadas en torno a las mencionadas unidades de producción, conformadas por organizaciones agropecuarias como Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias de Producción y Cooperativas Agropecuarias.

Mientras tanto, la Dirección General de Planificación Sectorial, que inicia con sede en ciudad Panamá, se traslada a Santiago y se enfrenta a tres intentos de planificación para el Sector Agropecuario a través de tres proyectos que inician con el *Proyecto de Planificación del Desarrollo Agrícola* en 1975, continúa con el *Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario* en 1978 y finaliza con el *Proyecto de Planificación y Política Agropecuaria*, en 1984

El rol de la Dirección General de Planificación Sectorial, transponía los límites Institucionales, así fue concebida, en equivalencia a la concepción del MIDA como regente del Sector

Alrededor de 1982, el modelo de planificación, seguimiento y evaluación con participación preponderante del Estado, enfrenta el cuestionamiento de las Instituciones Financieras Internacionales que reclaman el cambio del rol del estado de planificador y productor, a orientador, normador y facilitador. El sistema colapsa y este tipo de planificación se va dispersando

Ante esa situación, el MIDA desarrolla el interés de contar con un sistema que, además de integrar la generación y la transferencia de tecnología en un proceso único, le representase cierta garantía de que la familia rural recibiría el beneficio de sus acciones. Con este fin se ejecutan varios trabajos para implementar un Sistema de Extensión Agropecuaria y se realizan intentos de establecer una unidad administrativa que norme los procesos para desarrollar, dar seguimiento y evaluar los Servicios de Extensión en la Institución. El establecimiento de esta unidad, con diferentes nombres, es inestable, a

diferencia de la Dirección General de Planificación Sectorial, que fue parte de la organización del Ministerio, desde la creación del mismo

En 1984 se crea el Servicio Nacional de Extensión Agropecuaria (SENEAGRO), que tuvo problemas de operatividad y creó cierta resistencia, por carecer de una representatividad a nivel operativo que la hiciera funcional y por actuar como una Dirección que parecía absorber al resto de las Direcciones Nacionales. En 1987 se crea la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria (DINAEXA) y, en el mismo año, se convierte en la Dirección Nacional de Capacitación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (DINCATTA)

La década del 90 inicia con cambios gubernamentales de tipo estructural, que propician un aletargamiento en las actividades de planificación del Sector. En 1990 surge la Gerencia de Extensión que se fortalece con el establecimiento casi inmediato de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria y presenta en 1991, en conjunto con la Dirección de Planificación y Política Agropecuaria, el Manual de Procedimientos para la Formulación, Seguimiento y Evaluación del Plan Anual de Trabajo del MIDA. En este se utiliza como parámetro de medición, la comparación de la cantidad de actividades programadas con las realizadas.

La Gerencia de Extensión Agropecuaria funcionó en Santiago hasta 1994, año, en que se crea la Unidad de Transferencia de Tecnología Agropecuaria en el marco del componente de Transferencia de Tecnología del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMOSA), esta unidad ubica la sede en ciudad Panamá, en la Secretaría Técnica, con una reducida cantidad de personal y una oficina de enlace en Santiago que funcionó hasta 1995. La

misma establece, mediante el Programa, módulos para asistencia técnica externalizada (tercerización de servicios) con un sistema de PSE concebido desde el inicio con la elaboración de diagnósticos, preparación de planes de negocios, seguimiento a la ejecución de las acciones y la implementación de una fase final evaluativa que no llegó a implementarse y debía considerar los conceptos de efectividad, eficiencia y relevancia

Paralelamente se pone en práctica a lo interno de la Institución, bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica, un sistema de PSE con expedientes por productor, que involucraba registro de la situación inicial por finca y diagnóstico por rubro (evaluación diagnóstica para planificar), objetivos consensuados con el beneficiario o concertaciones (planificación) y la medición de la gestión al final de cada ciclo concertado, confrontando los objetivos con los resultados (evaluación) Para el seguimiento al Sistema, la Secretaría Técnica contaba con representación en las regiones, en la figura de un Supervisor Técnico Regional, un Oficial de Enlace Tecnológico y un digitador (estas dos últimas figuras no siempre estaban definidas en las Regiones) De igual forma, se contaba con un Manual de Operaciones del Sistema de Transferencia de Tecnología del MIDA aprobado en 1998, este manual, aún vigente (Anónimo 2002), contiene las normas para la planificación, el seguimiento y la auditoria técnica de los servicios de extensión, así como instrumentos metodológicos para el desarrollo del Sistema

Para favorecer el seguimiento al Sistema, se proveyó a las regiones de capacitación, mobiliario, computadoras con sus accesorios y equipo de

movilización. Estos recursos ocasionalmente eran desviados por los directivos de la Región para otros fines que no estaban dirigidos a fortalecer esta función.

Este sistema tuvo su mayor debilidad en que se concentró en una evaluación de tipo coercitiva conocida como auditoría técnica, que produjo resistencia y un pésimo antecedente para realizar cualquier intento de retomarlo con la orientación adecuada. Bajo estas condiciones, la Secretaría Técnica hace esfuerzos por implantar un sistema automatizado de seguimiento en el que la información relevante de todos los expedientes debía ser digitalizada en la sede de la Región y almacenada en la modalidad de base de datos, con la intención de que arrojará información útil para la toma de decisiones a nivel regional y nacional. Esta modalidad no logra despegar y los esfuerzos para normar los procesos de PSE se van diluyendo.

Planificación Sectorial, entre tanto, pasaba por una etapa de serias dificultades para el análisis de la información que emanaba de las Regiones. Los planes anuales de trabajo y el envío mensual de la información de las acciones eran elaborados conforme al criterio de cada Dirección y la ponderación en el análisis de los resultados también era muy variada. Los informes eran voluminosos y con ninguna orientación hacia el seguimiento y la evaluación. Esto, sumado a la falta de equipo apropiado y moderno, ocasionaba atraso de meses en el procesamiento de la información. Esta situación ocasionó problemas que trascendieron a los más altos niveles jerárquicos y que impuso la tarea de buscar un mecanismo para homogenizar la información.

En 1997, ya contando con equipo adecuado para el procesamiento de datos, se procede a estructurar formatos para el vertido de la información regional, que recogieran los detalles de interés, indicados por las Direcciones Nacionales. Estos formatos no fueron el resultado de un análisis sobre el producto requerido en conceptos de seguimiento y evaluación porque no existía la estructura de un sistema de PSE que adecuara el arreglo de la captación de información para percatarse de los resultados, el logro de los objetivos y el impacto de la gestión, respondían más bien a una necesidad de rendición de cuentas sobre el uso presupuestario que debía ser enviada a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) en ese entonces y, a la Contraloría General de la República.

En 1999 se oficializa la organización administrativa, estructural y funcional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante el Decreto Ejecutivo N° 39 del 31 de agosto, en el que se especifican las funciones y responsabilidades de todas las unidades administrativas del MIDA. En el Decreto se detalla la relación de la Secretaría Técnica y de la, ahora nombrada por ley, Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria (DSPPA), con las funciones inherentes a PSE en la Institución.

El documento señala a la Secretaría Técnica, funciones de seguimiento y evaluación relacionadas directamente con el Componente de Transferencia de Tecnología del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, y otras orientadas al establecimiento de normas para el Sistema de Extensión. A la DSPPA se le estipulan funciones de formulación, seguimiento y evaluación de

la política agropecuaria, y la elaboración de las actividades de planificación regional, en coordinación con el MEF

Actualmente la Secretaría Técnica, después de realizar esfuerzos en intentos de normar los procesos de PSE de los Servicios de Extensión (detallados en las páginas 13 y 14), deja en manos de las Direcciones Regionales la implementación de estas normas de acuerdo con la evolución de la puesta en marcha del Sistema de Extensión que tiene cada Región y, concentra su interés en consolidar la vinculación entre los entes que generan tecnologías con los que realizan servicios de extensión y la población meta de estos servicios. Además, esta Secretaría desempeña roles que no tienen relación directa con PSE de los servicios de extensión que absorben gran parte de su atención y se relacionan con asesoría o designaciones emanadas del Despacho Ministerial

La DSPPA ha visto disminuida su capacidad de articular a las instituciones sectoriales y maneja un sistema de información general que, conceptualmente, no es objetivo para la toma de decisiones ni tiene la bondad de dar claridad sobre el desarrollo y resultados de las acciones de las regiones, en confrontación con los objetivos, pero que le permite hacer un informe de "gestión" mes tras mes, en función de la rendición de cuentas que debe hacer el Ministerio y que justifica las asignaciones presupuestarias

Se manifiesta una aplicación limitada en su concepto, sobre lo que es un Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación, además de un aparente traslape sobre la responsabilidad de normar el establecimiento del mismo

A pesar de que ya existe un antecedente de coordinación entre las dos instancias involucradas, con la presentación del manual para PSE del Plan Anual de Trabajo elaborado entre ambas en el 91, es evidente que la necesidad de hacer vínculos para que el sistema que se requiere pueda crearse, no ha sido palpable a lo largo de la historia, aunque no se puede ignorar que, la inestabilidad de las diferentes "Direcciones" de Extensión, no ha favorecido el establecimiento de estos vínculos

JUSTIFICACIÓN

La extensión rural atraviesa en toda Latinoamérica una época de crisis, luego de haber conocido una época de éxitos marcados como instrumento para impulsar el desarrollo agropecuario, entre los que resalta la tecnificación de la llamada *revolución verde*, en los países en desarrollo. Esta crisis tiene su origen en que esta disciplina, no ha logrado convertirse en una herramienta moderna, con un diseño que responda a las necesidades identificadas, incluyendo mecanismos adecuados de planificación, seguimiento y evaluación.

En los últimos años se advierte con más claridad, la necesidad de contar con un Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación para alcanzar la modernización Institucional, por justificadas razones.

En primer lugar, los esfuerzos que se realizan para contribuir al desarrollo rural no se traducen en resultados francamente perceptibles, lo que hace dudar de la pertinencia de estas acciones y plantea un cuestionamiento a fondo ante el avance de los procesos de empobrecimiento de la población rural. En segundo lugar, el medio rural es dinámico y complejo. Esta particularidad de cambio constante requiere de un procedimiento sistemático que haga posible un proceso de permanente aprendizaje para permitir la adaptación constante de los procesos de intervención. Esto, finalmente, sumado a la reducción gradual de los recursos disponibles para contribuir al desarrollo rural, hace impostergable la

utilización de procedimientos que permitan identificar en su justa medida las consecuencias de nuestro actuar y, producto de este ejercicio, el diseño de nuestras futuras acciones Anónimo (1984)

La implementación de un SIPSyE permitirá elaborar una *planificación* por objetivos, que responda a la solución de obstáculos para el desarrollo de la población beneficiaria, hará posible integrar las acciones de *seguimiento* para favorecer el rumbo emprendido y la *evaluación* de los resultados de la gestión que se realiza a través de los Servicios de Extensión, de manera que puedan determinarse los efectos e impactos de forma tal, que sea posible potenciar las lecciones aprendidas para repetir experiencias provechosas y no incurrir en desaciertos ya experimentados

La integración de los procesos de PSE, permitirá seguir el avance de las actividades, percatarnos de las desviaciones para adoptar correctivos y determinar que tan pertinentes y eficaces son las acciones que se realizan y el impacto que tienen en la población meta. Además, se convierte en un ciclo que hace posible mejorar la formulación de los proyectos y programas para hacer un mejor uso de los cada vez más escasos recursos, faculta la elaboración de los nuevos planes con mayores posibilidades de éxito y permite determinar la pertinencia de las actividades a la luz de sus objetivos

Los beneficiarios serán los responsables de normar los servicios de extensión porque contarán con una herramienta orientadora para solventar las limitaciones y modificar objetivamente las estrategias de estos servicios, de igual forma se beneficiará el personal que realiza las actividades de extensión en el nivel

operativo porque les permitirá realizar su labor en una forma sistemática y objetiva. Se benefician también dos fundamentales extremos: la Institución responsable (MIDA), pues el cumplimiento de su Misión se verá favorecido y, los agricultores y agricultoras, que tendrán una entrega de servicios más organizada, propiciando la obtención de resultados positivos en función del aporte que se espera, realice la labor de extensión, en el desarrollo de los mismos.

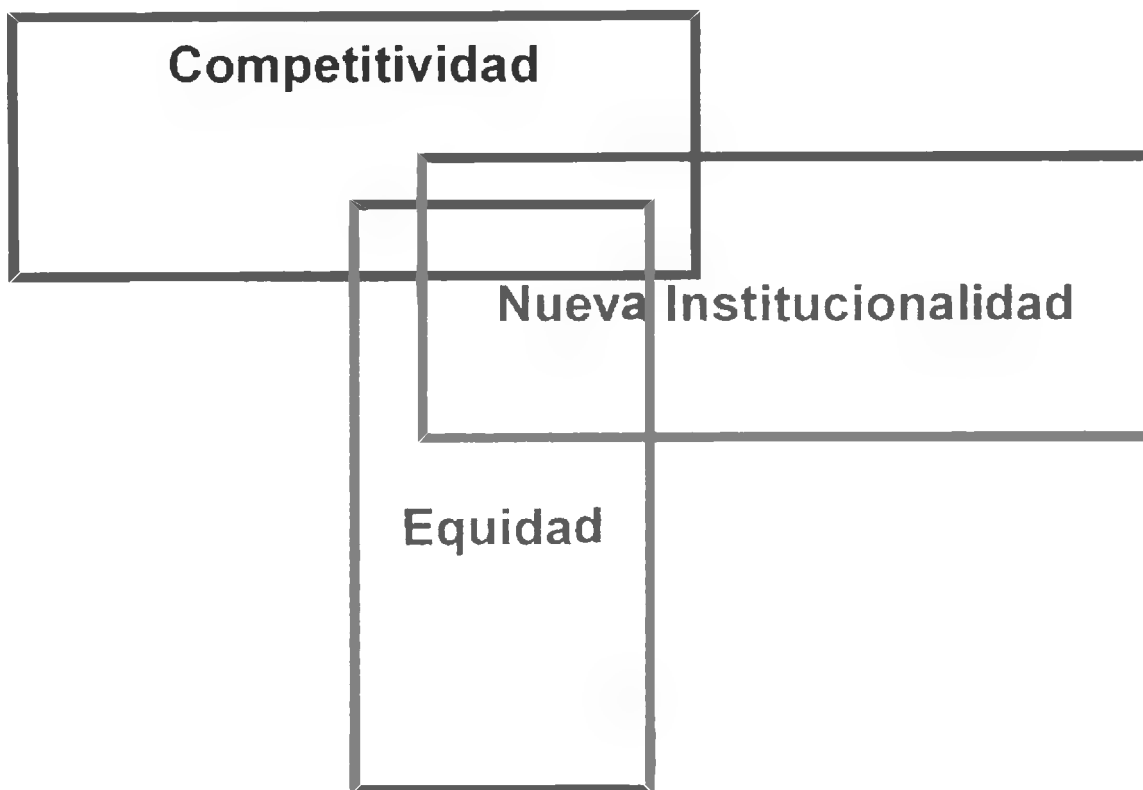
ARGUMENTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y EL MEDIO RURAL

La integración de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación y la conveniencia de potenciar el aporte de la articulación de este ciclo de gestión, temática desarrollada a lo largo del presente trabajo, guarda completa correspondencia con los lineamientos actuales sobre las políticas para el desarrollo rural nacional, en el carácter metodológico que debemos asumir para enfrentar los desafíos actuales

El gobierno panameño ha sido consistente en la manifestación verbal y documentada, sobre su compromiso para integrar una serie de cambios que propicien la adecuación de los esquemas tradicionales en función de la respuesta que debemos dar para avanzar en el desarrollo de una equidad social, económica y ambientalmente sostenible

Los conceptos e ideas en torno a que el progreso y bienestar sean una realidad para los hombres y mujeres que producen, se desenvuelven y les corresponden enfrentar los retos del nuevo milenio en el sector agropecuario y el medio rural, se concretizan en las "Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Agropecuario y el Medio Rural", contenidas en el documento Plan Panamá Rural. Las mismas se ordenan en torno a tres objetivos estratégicos básicos: Equidad, Competitividad y Nueva Institucionalidad, que se manifiestan como ejes transversales entre sí (Figura 1)

Figura 1 Objetivos Estratégicos de las "Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Agropecuario y el Medio Rural"



La figura representa el carácter de transversalidad, vinculación o articulación que se requiere en torno a los tres objetivos estratégicos planteados, para el desarrollo del sector agropecuario y el medio rural

Esquema modificado tomado de la presentación "COMPROMISOS PARA EL CAMBIO Y LA NUEVA RURALIDAD PANAMEÑA", con nombre de archivo, Presentación Ejecutiva MIDA texto video, del 24 de enero del 2001

El tema desarrollado está inmerso en la dimensión de la Nueva Institucionalidad, que, a su vez, facilita trabajar y adecuar los dos grandes propósitos restantes Equidad y Competitividad

Dentro de las restricciones que afectan la institucionalidad, expresas en el documento, se menciona la debilidad en la institucionalidad pública existente como consecuencia de un marco normativo poco actualizado (limitaciones en el concepto de PSE), que no responde a los nuevos desafíos del sector y el medio rural y, resalta que se debe transitar hacia una cultura en que las acciones se definan desde la gente y los territorios locales (planificación desde abajo), acorde al contexto

En el marco de la Política de Desarrollo Tecnológico, instrumentalizada a través de la *Transferencia Tecnológica*, se enfatiza que el estado debe generar las normas y regulaciones para el funcionamiento del sistema de transferencia de tecnología, asignar los recursos, realizar el seguimiento técnico del proceso y evaluar los resultados

En cuanto a la política de Superación de la Pobreza y Desarrollo Rural, se menciona como instrumento, un *sistema de supervisión social* y lo define como un elemento clave para la participación de los usuarios, porque agrupa un conjunto de acciones y procedimientos orientados a dar un acompañamiento estrecho a las obras y emprendimientos productivos que se realicen y que permite detectar en forma temprana dificultades y riesgos asociados con la ejecución, facilitando la introducción de correcciones oportunas (seguimiento)

Finalmente, dentro de las cuatro dimensiones estratégicas roles, relaciones, capacidades y organización/funciones, menciona que la conducción sectorial requiere de un sistema integrado de planificación, seguimiento y evaluación de resultados y que, todos estos elementos deben ser vistos desde una organización institucional que reconoce dos grandes áreas de trabajo, la de la competitividad sectorial y, el desarrollo rural y abatimiento de la pobreza Anónimo (2000)

CAPÍTULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1 Planteamiento General

La idea de la investigación que nos ocupa surge al confrontar los conceptos que fundamentan la puesta en marcha de un SIPSyE con la observación y participación, en el ejercicio de nuestras funciones en la Región N° 6 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en procesos de Planificación, Seguimiento y Evaluación, que no se ajustan a la referencia teórica y que hacen disfuncionales estos procesos

Cada año se elaboran Planes Anuales de Trabajo (PAT), con la formulación de objetivos que, una vez enunciados, son relegados para dar relevancia a una serie de actividades que no van acompañadas de una metodología sistemática que permita mantener los objetivos presentes, evidenciar si mediante estas es posible alcanzar los resultados esperados, si contamos con los recursos necesarios para el desarrollo de las mismas o si es pertinente invertir esfuerzos en otras, que no fueron programadas

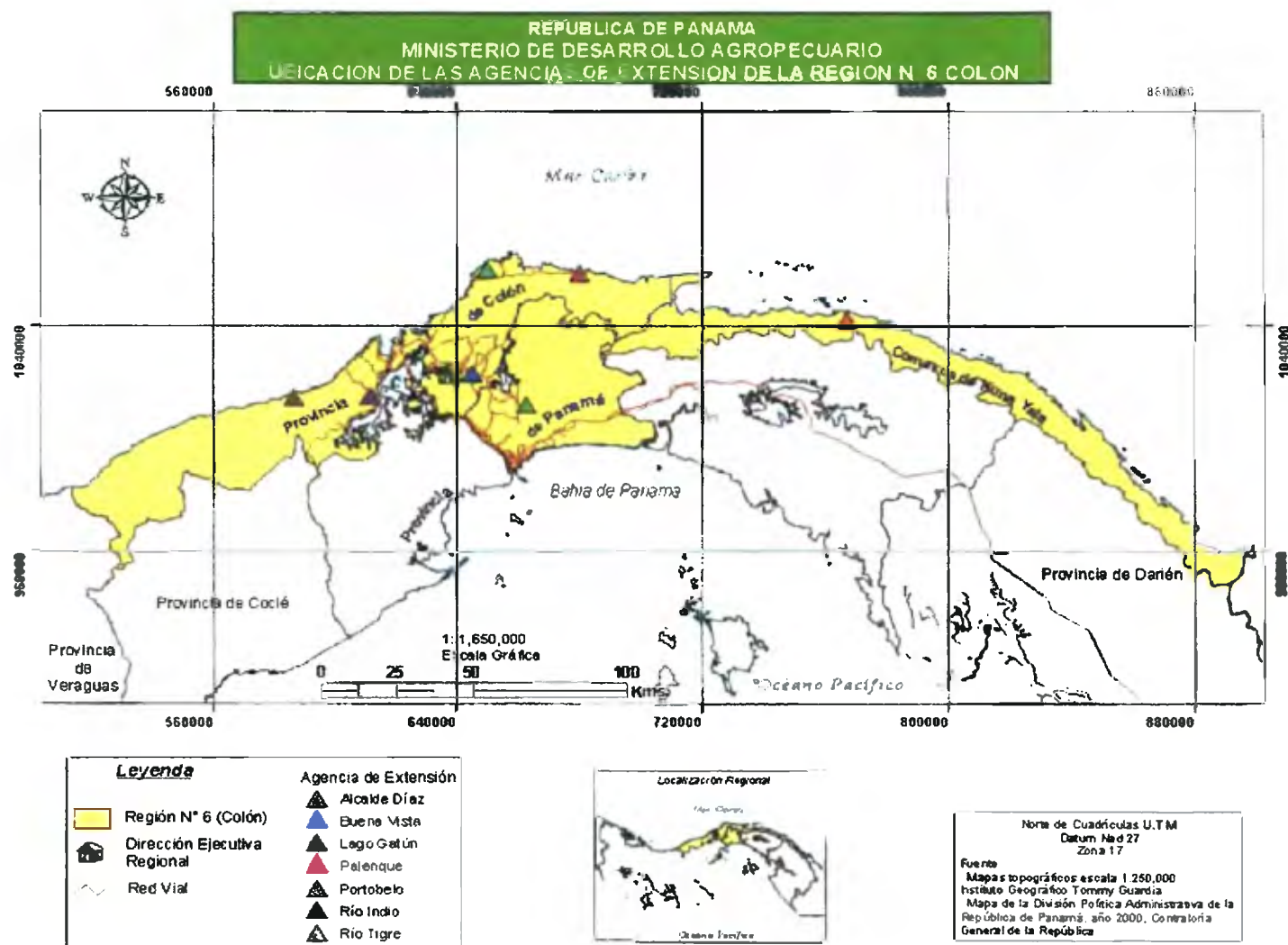
Las evaluaciones que se realizan están dirigidas a determinar cuantas actividades se hicieron sin esclarecer el impacto de las mismas y no existe forma de determinar visiblemente el impacto de la labor de los extensionistas sobre los hombres y mujeres que impulsan su actuar

Esta apreciación, es motivo para ahondar, con la legitimidad que caracteriza al método científico, en la realidad que viven los diferentes actores involucrados en los Servicios de Extensión, para esclarecer en forma categórica las características actuales con que se desarrollan los procesos de Planificación, Seguimiento y Evaluación en la Región N° 6 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario

2 Delimitación del Problema

La investigación se circunscribe a la Región N° 6 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario que tiene responsabilidad de cobertura geográfica en toda la provincia de Colón, los corregimientos de Chilibre y Las Cumbres de la provincia de Panamá y la Comarca Kuna Yala (Figura 3) El estudio se lleva a cabo desde el mes de octubre de 2003, hasta febrero de 2004 y el universo de estudio lo conforman los actores involucrados en los Servicios de Extensión en la Región, constituido por Extensionistas, Jefes de Agencia, Coordinadores Regionales, Supervisor Técnico Regional y Planificador Regional, algunos de ellos con más de un cargo Al momento de realizar el estudio el universo regional corresponde a 30 potenciales informantes (Cuadro I)

Figura 2 Cobertura geográfica de la Región N° 6 del MIDA



Cuadro I Personal con participación en la ejecución de los Servicios de Extensión en la Región N° 6 del MIDA, según cargo

Cargo Formación	Extensionista	Jefe de Agencia	Coordinación Regional (1)	Coordinación Regional (2)	Supervisor Técnico Regional	Planificador Regional
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Médico veterinario	X	-	-	-	-	-
Biologo	-	-	X	X	-	-
Técnico agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Magister	-	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Medico veterinario	X	-	-	-	-	-
Dasónomo	-	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agronomo	-	-	-	-	-	X
Bachiller agropecuario	-	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	-	X	X	-	-
Medico veterinario	X	-	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Bachiller en comercio	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agronomo	-	X	X	-	-	-
Primer ciclo	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agronomo	-	-	X	X	-	-
Ingeniero agronomo	-	X	-	-	-	-
Ingeniero agronomo	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agronomo	-	-	-	-	X	-
Médico veterinario	-	-	X	-	-	-
Tecnico agropecuario	X	-	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Tecnico agropecario	X	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-

El proceso de toma de datos tiene una extensión hasta los Planificadores de las Direcciones Nacionales relacionadas con los Servicios de Extensión y la Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria del MIDA, por tres razones primordiales

- Tanto las Direcciones Nacionales en cuestión como la Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria, guardan relación con la planificación, seguimiento y evaluación de los Servicios de Extensión que se desarrollan en las 10 Regiones que estructuran el Ministerio, incluyendo la Región N° 6 y, cada una, cuenta con un funcionario que la representa regionalmente
- La extensión de la recolección de datos nos permite la triangulación o el control cruzado de la información
- Esta añadidura hace admisible la posibilidad de que los resultados puedan inferirse al resto de las Regiones que conforman el Ministerio en la República de Panamá, entendiéndose que pueden requerirse adecuaciones conforme a las diferencias particulares de cada Región

La extensión en la toma de datos adiciona diez potenciales informantes (Cuadro II)

Los Servicios de Extensión Rural tienen diferente connotación en su significado por la gran variedad de tipo de apoyo técnico que existe en ese universo, de allí la diversidad de sus interpretaciones, además, el concepto se ha ido enriqueciendo en su evolución

Para efectos del presente trabajo y por considerarlo más armónico con la situación del MIDA en la Región y en la República de Panamá, nos ajustaremos a la conceptualización del IICA que, en 1997, definió este universo de servicios técnicos de apoyo a la producción como *“El complejo Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria”*, haciendo alusión a sus tres variantes más conocidas, y que consisten en un conjunto de instrumentos y actividades muy diversos que persiguen entre otras cosas, aumento de la productividad, favorecer la competitividad, manejo adecuado de los recursos naturales, crear capacidades de autogestión y agro empresariales y propiciar procesos organizativos, todo esto con el propósito final de contribuir a mejorar la calidad de vida del habitante del medio rural IICA (1997)

Cuadro II Direcciones Nacionales relacionadas con los procesos de PSE de los Servicios de Extensión en la Región N° 6 del MIDA

Dirección	Sede	Representación Regional	
		sí	no
Dirección Nacional de Sanidad vegetal	Tocumen (Panamá)	X	
Dirección Nacional de Salud Animal	Tocumen (Panamá)	X	
Dirección Nacional de Agricultura	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Ganadería	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Desarrollo Rural	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Agroindustrias	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Ingeniería y Riego	Santiago (Veraguas)		X
Dirección Nacional de Acuicultura	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria	Altos de Curundu (Panamá)	X	
Secretaría Técnica	Altos de Curundu (Panamá)	X	

3 Objetivos

a Objetivo general

- Proponer el establecimiento de mecanismos que contribuyan a la medición eficaz y adecuación de la gestión de los Servicios de Extensión Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario

b Objetivos específicos

- Describir la metodología utilizada actualmente para planificar las actividades de Extensión Rural en la Región N° 6 del MIDA
- Identificar los mecanismos de Seguimiento y Evaluación que se implementan en relación a la ejecución de las actividades de extensión Rural en la Región N° 6 del MIDA
- Confrontar la situación actual de los procesos de Planificación, Seguimiento y Evaluación en la Región, con los conceptos que rigen la efectividad de los mismos

4 Producto esperado

El resultado o producto del trabajo es la propuesta elaborada, de un Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación para la ejecución de los Servicios de Extensión Rural, en la Región N° 6 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. La propuesta incluye el diseño de una estrategia para su implementación.

5 Preguntas de Investigación

- ¿Cómo determinan cuales son las actividades de extensión que se deben ejecutar?
- ¿De qué manera se percatan si las actividades que se realizan están encaminadas al logro de los objetivos?
- ¿Cómo verifican si los objetivos son alcanzados?
- ¿De qué elementos adolece el Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación que impiden su eficacia?

CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL

1 Teoría de sistemas

El término sistema puede definirse, en síntesis, como un conjunto de elementos de interacción

Si no se toma en cuenta la complejidad de un determinado sistema, sus elementos básicos funcionales son entrada (insumo), proceso y salida (producto). Estos elementos son llamados también parámetros de sistemas por ser los términos empleados para la definición de un sistema. Un parámetro se define como una constante a la cual pueden atribuírsele propiedades y valores. Esta es una definición natural, pues los parámetros de los sistemas adquieren significación cuando se describen como propiedades a las cuales se les asigna un valor específico.

Si no existen los tres parámetros básicos mencionados, no puede decirse que existe un sistema.

Caracterizaremos ahora cada elemento en función de la operación del sistema.

- **Entrada** el insumo (entrada o input) se define como el componente impulsor o indicador con el cual funciona el sistema. La función de entrada caracteriza a la fuerza alimentadora que proporciona al sistema el material de operación.

- **Proceso** el proceso se define como la actividad que posibilita la transformación del insumo o entrada en producto o salida. El proceso puede definirse también como el fenómeno (o fenómenos) que cambia (o cambian) continuamente con el correr del tiempo.
- **Salida** el resultado de un proceso son las salidas. La salida (producto u output) puede definirse como el fin para el cual se unen los elementos, las características y las relaciones del sistema. Por lo tanto, la salida es congruente con el objetivo cuya definición es similar. En un sentido bastante real, la salida representa la finalidad, meta, u objetivo para los cuales se organiza el sistema. Tenorio (1986)

Cualquier Institución puede ser vista como un Sistema de Producción. Existe el enfoque del modelo CIPP (Figura 3), que facilita la comprensión de esta visión. Su sigla se deriva de los cuatro modelos de evaluación que contiene el modelo: evaluación del "Contexto", evaluación de "Insumos" (recursos), evaluación de "Procesos" y evaluación de "Productos".

Aunque el modelo CIPP fue desarrollado para el área de educación, su lógica tiene el potencial para aplicaciones en otras áreas. Por ejemplo, a nivel Institucional:

- La entidad existe en un determinado *Contexto* (entorno, ambiente externo relevante), que tiene algunas demandas, oportunidades y amenazas.
- Necesita determinados *Insumos* (diferentes tipos de recursos de producción, administración o financieros) para la realización de sus actividades.

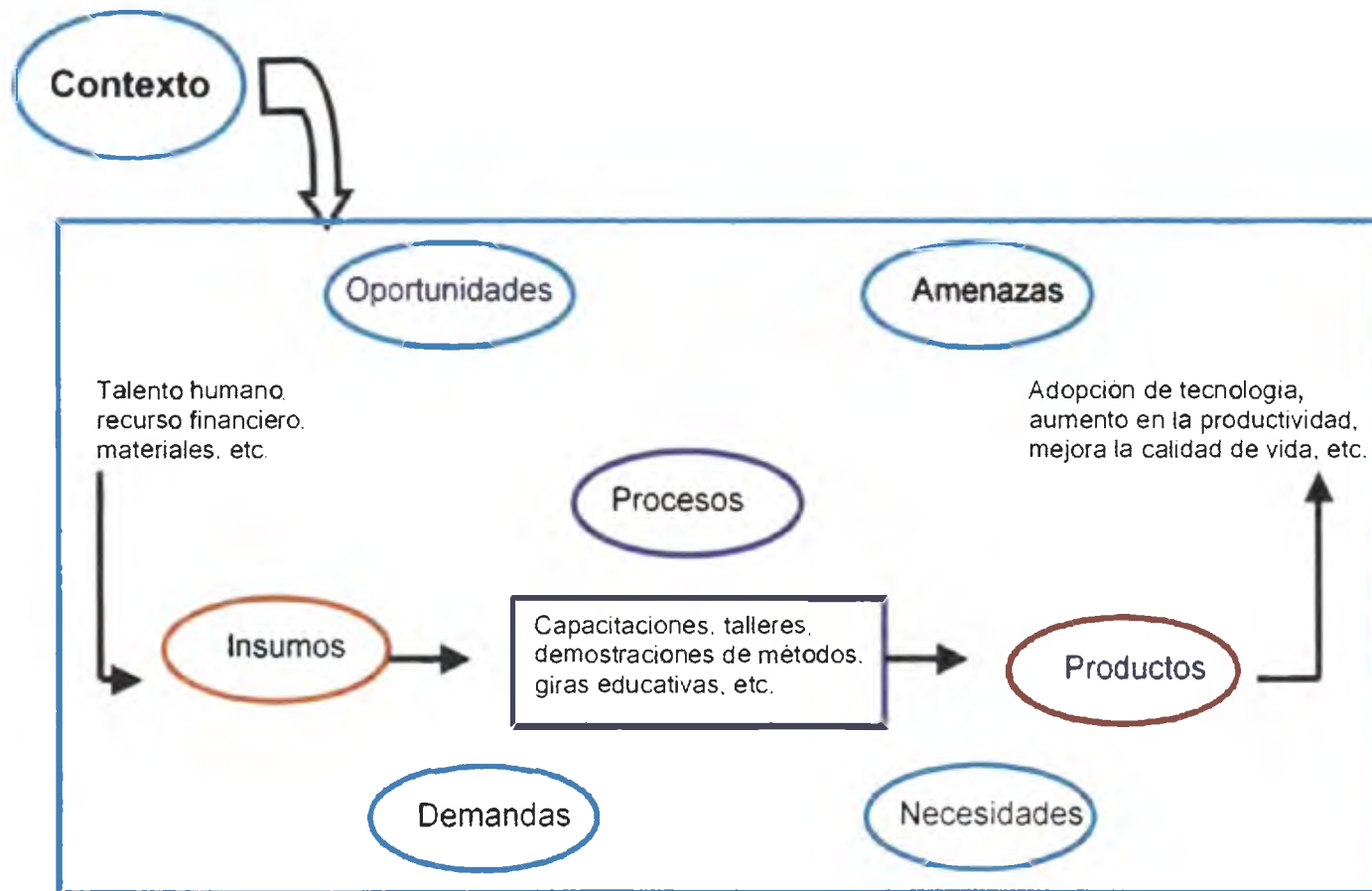
- Desarrolla y opera determinados *Procesos* (e instrumentos) que le permiten manejar los insumos de que dispone, y, como consecuencia, ofrece determinados *Productos* (resultados, servicios) a su contexto, como respuesta a las demandas que el impone Borges et al (1995)

2 Procesos integrados de PSE

La planificación, el seguimiento y la evaluación como elementos de un proceso integrado y continuo, pueden contribuir a mejorar la toma de decisiones de las instituciones, así como a realizar negociaciones con distintos actores externos. La planificación basada en evaluaciones previas permite establecer necesidades y aprender nuevas experiencias. El seguimiento basado en planes claros contribuye a efectuar ajustes en acciones y en programas en curso. La evaluación, como proceso continuo y basada en la planificación y el seguimiento, alimenta los planes futuros y la forma como estos se llevan a cabo.

Los procesos de planificación, seguimiento y evaluación pueden además contribuir a que las instituciones estén mejor relacionadas con su entorno, capten las señales de las demandas de los nuevos rumbos del desarrollo y tomen por lo tanto medidas de adecuación y ajuste en su organización y desempeño para las nuevas condiciones.

Figura 3 Modelo de Sistema bajo el enfoque CIPP



El PS&E contribuye de manera significativa a mejorar las relaciones entre las instituciones y la sociedad a la que pertenecen, por consiguiente, hace más coherente los vínculos entre lo que las instituciones producen y aquello que la sociedad requiere

PS&E son parte de un proceso continuo. Las acciones derivadas de su ejecución interactúan durante el ciclo de gestión de los programas y proyectos. Aunque, en teoría, el producto de cada componente está bien definido, en la práctica no puede ni debe trazarse una línea que indique donde termina uno y empieza el otro. Debe haber además una relación estrecha entre la planificación del proyecto y el seguimiento y la evaluación del mismo.

La planificación, el seguimiento y la evaluación deben estar integrados, no sólo porque forman parte de un mismo proceso y mantienen estrechas relaciones entre sí, sino porque están integrados en los niveles de política, dirección y ejecución de las instituciones. La integración contribuye además a crear un sentido de pertenencia en todos los actores de una institución, y da coherencia a las acciones de esta en relación con la misión y los objetivos de la institución. Gálvez et al (1995)

Los sistemas de Seguimiento y Evaluación fortalecen las Instituciones porque permiten conocer la marcha y valorar el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionando información suficiente para la toma de decisiones. Para establecer un sistema de Seguimiento y Evaluación hay que partir de la Planificación por objetivos y la construcción de indicadores verificables. Chiriboga et al (2003)

3 Planificación

La planificación es entendida como un proceso desarrollado para combinar de manera racional la estructura, los recursos y los procedimientos organizacionales, que permiten a una institución, centro, programa o proyecto, lograr determinados objetivos hacia una situación deseada que está acorde con la realidad del entorno

La planificación se ha convertido en una herramienta básica, tanto para el Estado y sus instituciones como para todo tipo de organizaciones productivas o de servicios. Dicha herramienta permite a sus usuarios organizar adecuadamente sus recursos y actividades para alcanzar objetivos y metas que han sido previamente definidos en función de sus intereses y del comportamiento del entorno institucional. Borges et al (1995)

El punto de partida de la planificación es el establecimiento de los objetivos por alcanzar, es decir, saber a dónde se pretende llegar para definir cómo llegar allá

Los objetivos son los resultados futuros que se espera lograr. Son las metas seleccionadas que se pretende alcanzar en cierto tiempo con determinados recursos disponibles o posibles. Una empresa se organiza con el fin de conseguir los objetivos que se propuso alcanzar mediante el trabajo de su personal. Aunque las actividades de las empresas pueden ser muy variadas, la finalidad de todas ellas es alcanzar determinados objetivos, a través de su

organización. En consecuencia, lo primordial en la planificación es establecer con claridad los objetivos que se pretenden alcanzar. Chiavenato (1999)

4 Seguimiento

El seguimiento forma parte de un sistema integral de planificación y evaluación (PS&E). El proceso debe ser desarrollado considerando las interacciones entre sus componentes, la articulación metodológica y operativa y el diseño de instrumentos, debe ser consistente con los procesos de planificación y evaluación.

El principal fin del seguimiento es apoyar la toma de decisiones sobre las actividades en marcha, advirtiendo sobre problemas y desviaciones de los objetivos y de los resultados esperados.

Un buen sistema de seguimiento incluye siete componentes esenciales:

- Recolección de información
- Procesamiento y análisis de información
- Almacenaje de información
- Producción y distribución de informes
- Toma de decisiones con base a la información del seguimiento
- Acciones correctivas
- Verificación de la corrección del problema

Los primeros cuatro procesos (recolección, procesamiento y análisis, almacenaje y producción de informes), son los componentes típicos de un sistema de información. La toma de decisiones y la implementación de acciones,

escapan al dominio de un sistema de información, pero son partes esenciales de un sistema de seguimiento y constituyen su razón de ser. Sin decisiones y acciones basadas en la información generada, el sistema de seguimiento se convierte en un ejercicio mecánico y burocrático de poca utilidad.

El seguimiento tiene como fin primordial contribuir a que los esfuerzos y actividades que se realizan en un proyecto o programa, sean productivos y respondan a las necesidades de la Institución y a los objetivos establecidos. Entendido así, el seguimiento tiene una función de tutoría y apoyo a la ejecución y no sólo de control y verificación de la misma.

El Seguimiento es un proceso continuo de observación, supervisión, revisión y documentación de las actividades en relación con su contexto, sus objetivos, los resultados esperados y los recursos previstos para su ejecución. El principal fin del Seguimiento es apoyar la toma de decisiones sobre las actividades en marcha, advirtiendo acerca de problemas y desviaciones de los objetivos y de los resultados esperados, permite identificar y aprovechar oportunidades no anticipadas en el diseño original de los programas y proyectos.

La finalidad del seguimiento es lograr la ejecución eficiente y efectiva del proyecto mediante el suministro a la dirección del mismo, en todos los niveles, de una información retroalimentaria que le permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas en el supuesto de deficiencias y limitaciones. Bojonic et al (1995)

El seguimiento es un mecanismo que permite determinar qué actividades se están haciendo bien, cuáles hay que mejorar y cuáles deben ser modificadas.

Con esta herramienta no sólo podemos medir las acciones ya realizadas sino que también sirve para revisar y dar señales de advertencia sobre situaciones particulares o actividades problemáticas y que no funcionan como habían sido planeadas

El Seguimiento es un proceso frecuente y constante que observa los logros en cada actividad que la organización realiza Chiriboga et al (2003)

5 Seguimiento y evaluación

El seguimiento es el examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos los niveles jerárquicos de la misma, de la ejecución de una actividad, para asegurar que las entregas de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados conforme a metas establecidas y otras acciones necesarias, progresen de acuerdo con el plan trazado Anónimo (1984)

El seguimiento y la Evaluación son herramientas utilizadas para asegurarnos que vamos en el camino correcto y, en caso de haber perdido nuestro rumbo podamos detenernos y mejorar nuestras prácticas Los sistemas de Seguimiento y Evaluación se inician desde que planificamos nuestros proyectos, programas y acciones, esto nos permite analizar constantemente si vamos en el camino correcto Chiriboga et al (2003)

Se considera el seguimiento como un sistema de información de apoyo a la gestión, orientado a la solución de problemas que se plantean durante la ejecución de proyectos y programas, y la evaluación como un medio de comprobar si los proyectos y programas de desarrollo rural alcanzan sus

objetivos Otra función importante del seguimiento y la evaluación es ofrecer enseñanzas para el diseño, la planificación y la administración de proyectos en el futuro

Tanto por parte de los donantes como por parte de los países en desarrollo se advierte una comprensión cada vez mayor de la importancia que reviste el seguimiento y la evaluación como instrumento para una gestión eficaz, orientada en función de los objetivos que se pretenden alcanzar Anónimo (1984)

La Evaluación es el momento en que se hace un alto en el camino para reflexionar sobre nuestras actuaciones en nuestros proyectos y programas, durante periodos más largos La evaluación, a diferencia del seguimiento, busca examinar cambios más permanentes, es decir, busca analizar las transformaciones que se han dado debido a la influencia del trabajo de nuestra organización

6 Evaluación

La Evaluación compara los avances del proceso con los objetivos que originalmente nos hemos planteado, e identifica los aspectos que han dificultado o favorecido el desempeño y avance, con el propósito de generar aprendizajes La evaluación permite que analicemos de manera crítica los efectos e impactos del plan, programa o proyecto, con el propósito de determinar si los métodos utilizados son los correctos, la validez de los objetivos, el buen uso de los recursos y el impacto en relación con las comunidades en donde trabajamos Chiriboga et al (2003)

La evaluación es un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las movimient os en función de los objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades que se hallan aún en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y decisiones futuras. Anónimo (1984)

La Evaluación es un juicio, una apreciación o una valoración del mérito. Al hacer la evaluación se alude a la relevancia, efectividad, eficiencia o impacto. La efectividad mide el grado en que las metas han sido alcanzadas, la eficiencia se refiere a la relación entre la efectividad y el costo de una actividad, el impacto alude a los efectos amplios y a largo plazo de nuestro actuar.

La evaluación no debe considerarse como una actividad aislada. Ella se integra en un ciclo de gestión que comienza con la planificación, luego el seguimiento, la evaluación y termina con la retroinformación al nuevo ciclo de gestión.

La primera regla de la evaluación es que esta debe comenzar con el diseño del programa y este, a su vez, debe iniciar definiendo objetivos claros para el mismo, y seleccionando indicadores específicos y verificables del logro de estos objetivos. Esta exigencia nos brinda dos beneficios inmediatos:

- Obliga a los que diseñan un programa a expresar con toda claridad y en términos muy concretos, los objetivos del mismo y los resultados que se esperan.

- Exige especificar la manera cómo se medirán los progresos y los logros y establecer de esta manera las bases para el seguimiento

Las evaluaciones son más eficaces si durante la vigencia del programa existen también en plena actividad, mecanismos adecuados de seguimiento Granger et al (1995)

De manera general hablamos de la evaluación cuando nuestra acción de valoración se centra en la comparación entre la situación que hemos alcanzado o estamos alcanzando y la situación de partida que dio origen a la acción. Se trata de establecer si esa situación de llegada guarda correspondencia con la estrategia de intervención que habíamos considerado apropiada y si los resultados son suficientemente significativos para consolidarse y hacer desaparecer las condiciones identificadas inicialmente como negativas o como fuente de los problemas que tratamos de resolver.

Tradicionalmente se ha venido considerando que la finalidad esencial de la evaluación era la rendición de cuentas. En la actualidad, tiende a pensarse en las evaluaciones de una manera más abierta poniendo una atención especial en dos aspectos: mejorar la gestión de las intervenciones y generación de procesos de aprendizaje. Gómez y Sainz (1999)

7 Indicadores

Los indicadores son señales o signos que ayudan a medir los cambios en una condición o situación a través del tiempo. Chiriboga et al (2003)

A través de los indicadores se pretende expresar y concretar el contenido de los objetivos y los resultados de una manera inequívoca, es decir, no sujeta a interpretaciones

Un indicador es la expresión cuantitativa de los objetivos y resultados de un proyecto. Evidentemente, se espera que exista una correspondencia entre el enunciado del objetivo y del resultado y su correspondiente indicador. En última instancia, no deben ser vistos como cosas distintas, aunque en ocasiones la imposibilidad material de medir un objetivo o un resultado nos obligue a trabajar con indicadores indirectos

Un indicador debe incorporar de una forma nítida cantidad, calidad y tiempo. En caso de no estar suficientemente claros, un indicador debe incorporar el espacio y las personas relacionadas

Sea sobre fenómenos fácilmente cuantificables o no, cualquier indicador que no incluya algún tipo de estimación cuantitativa, no puede considerarse de utilidad

Un indicador mal elaborado constituye un riesgo importante para un proyecto. Es extremadamente fácil que la intervención se desvíe hacia el logro del indicador, olvidándose del objetivo. Gómez y Sainz (1999)

Los indicadores sirven a la gerencia del proyecto como "hilo conductor" en sus actividades de seguimiento y evaluación. No existen indicadores "listos para el uso", sino que son siempre definidos al establecer los objetivos

Los indicadores describen qué significan exactamente los objetivos y resultados del proyecto y en qué se puede reconocer si se han alcanzado

Sería un error definir los indicadores porque “hay que hacerlo” Los indicadores son considerados los criterios de éxito y tienen que describir las características esenciales de un objetivo y de un resultado, además de ser independiente Anónimo (1999)

8 Fuentes de verificación

Entendemos por fuente de verificación los medios o procedimientos que sirven para conocer el estado del indicador

Un indicador sin fuente de verificación es un indicador inútil, pues será imposible comprobar su cumplimiento

Las fuentes de verificación pueden ser internas o externas. Las primeras son las que establece el mismo proyecto mientras que las fuentes externas se hallan disponibles al margen de este. Es necesario valorar la fiabilidad y la adecuación de cada una de las fuentes de verificación

No es conveniente idear fuentes de verificación cuyo costo resulte muy elevado pues los proyectos no pueden ser concebidos como experimentos cuyo propósito central sea la obtención de datos. Gómez y Sainz (1999)

CAPÍTULO III METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1 Tipo de investigación

El presente estudio se desarrolla bajo la perspectiva del enfoque cualitativo cuyo énfasis no reside en medir las variables involucradas en la situación objeto de análisis, sino en entenderlas a través de un proceso inductivo que permite la obtención de datos correspondientes a las connotaciones de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación en la Región N° 6 del MIDA

Es un estudio descriptivo que busca especificar características y rasgos importantes de la situación de PSE y es investigación aplicada porque su propósito es, una vez realizado el escrutinio de la información, realizar una propuesta para resolver un problema práctico la integración de estos procesos

2 Diseño de la Investigación

Se trata de una investigación no experimental porque se circunscribe a examinar la situación, tal como ocurre en su contexto natural, para después analizarla y sacar conclusiones. Además, es transeccional descriptiva porque la situación determinada se ubica en un periodo del tiempo (octubre 2003 a febrero de 2004) y, proporciona una visión de la realidad que nos ocupa

3 Definición de la muestra

La unidad de análisis está delimitada territorialmente por el área de cobertura geográfica bajo la responsabilidad de la Región N° 6 y el universo de estudio lo constituyen el personal, relacionado con los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los Servicios de Extensión en la Región

Con respecto a la muestra en que se realiza el estudio, la misma es de tipo no probabilística con una selección cualitativa variada, donde el número de individuos que aportan información carece relativamente de importancia, se privilegia el potencial de cada uno para contribuir en la comprensión del área temática de estudio y se diversifica el tipo de persona entrevistada con respecto al rol que tienen dentro de la situación estudiada, para que se manifieste toda la gama de perspectivas del contexto en el cual estamos interesados y que, para el presente caso, esta asociada a la heterogeneidad de las funciones que realizan cada uno dentro de los diferentes escenarios de actuación que les corresponde en la unidad de análisis definida con anterioridad la situación de PS&E en la Región N° 6 del MIDA

La entrega de los servicios de Extensión en la Región tiene su expresión local de cobertura a través de siete agencias y está organizada con las figuras de Extensionistas, Jefes de Agencia y Coordinadores de Programas. En adición, tienen relación con los procesos de PSE el Supervisor Técnico y el Planificador Regional

Se definió una muestra predeterminada como punto de partida todos los jefes de agencia, todos los coordinadores de programa y, por lo menos, un extensionista de cada agencia que no desempeñe otra función

Se exceptuó de esta selección, en común acuerdo con el Director Ejecutivo Regional, la agencia de Río Tigre (Kuna Yala), luego de deliberar sobre las condiciones especiales de la misma respecto a la cultura de sus beneficiarios, la reciente incorporación al MIDA del actual jefe de agencia, las limitaciones de acceso de personal de la sede Regional a la agencia y viceversa, lo que ha originado incluso, la sustentación y solicitud por los representantes del Congreso General de la Comarca Kuna Yala, de la creación de la Región Comarcal del MIDA en el área

Se consideraron las dos posibilidades que pueden presentarse en el proceso de toma de datos, que se enmarcan en el enfoque cualitativo del estudio en cuanto a la flexibilidad de la muestra, y que van a definir la población final de informantes

- Habiendo avanzado en la colecta de datos puede llegar el momento en que la información que se obtiene sea repetitiva y se nulifique el aporte de los nuevos informantes al estudio, indicativo de que es suficiente la cantidad de informantes y que es momento de suspender la toma de datos en el escenario muestreado
- Producto de la información, puede detectarse la necesidad de utilizar el denominado "muestreo teórico" que es la selección consciente de casos adicionales de acuerdo con el potencial evidenciado en el proceso, para

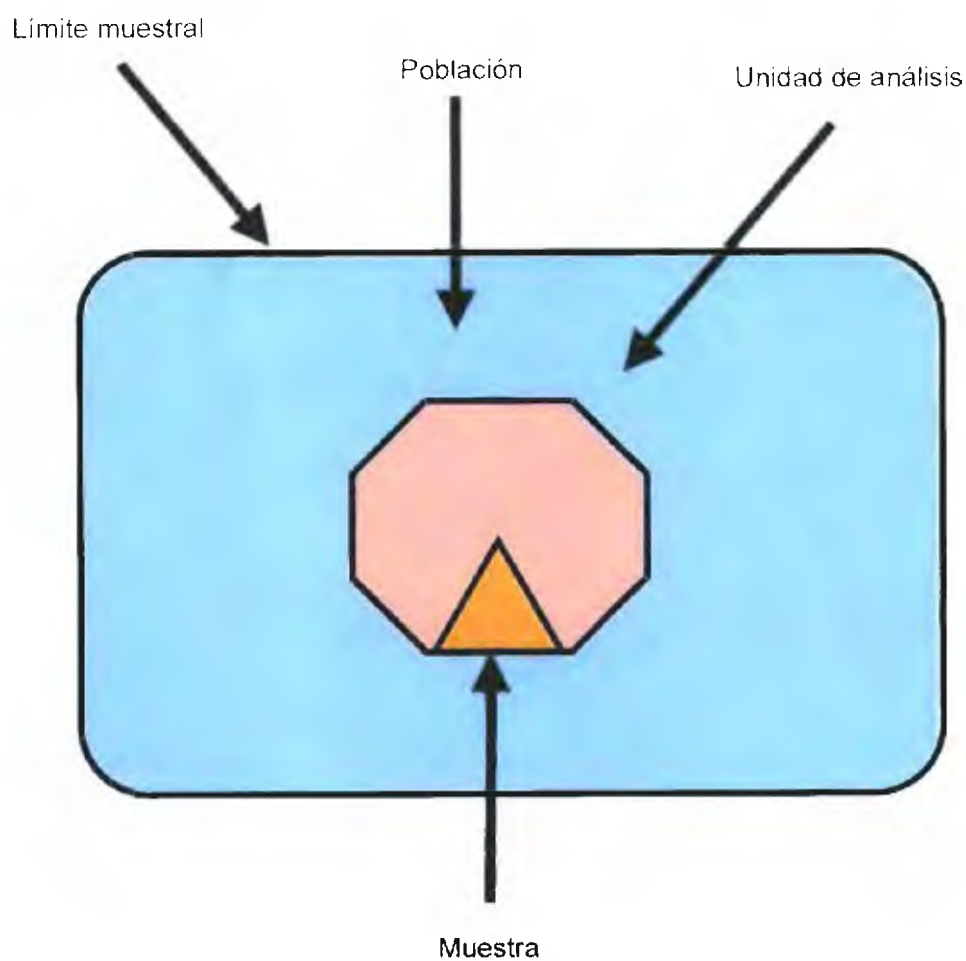
ampliar el conocimiento de la situación o profundizar en características de la misma ya reveladas, con otros informantes que no fueron considerados inicialmente en el estudio

Siendo así, la muestra se ha definido sobre una base de 20 informantes en el ámbito regional con posibilidades de modificarse o evolucionar a medida que el estudio progresa, cuyo parámetro muestral está delimitado por la posibilidad que tengan los informantes de aportar en la caracterización de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación que ocurren en la Región N° 6 del MIDA

El estudio incluye una extensión en la colecta de datos, con los planificadores de las Direcciones Nacionales relacionadas con los Servicios de Extensión (10 en total) lo que totaliza 30 probables informantes

La Figura 5, indica en forma de diagrama el criterio de definición muestral utilizado

Figura 4 Definición de la muestra



Límite muestral:	Capacidad de aportar en la caracterización de PSE de los servicios de Extensión en la Región N° 6
Unidad de Análisis:	Región N° 6, exceptuando la agencia de Río Tigre en la Comarca Kuna Yala
Población:	Personal relacionado la ejecución de los servicios de Extensión en la Región N° 6
Muestra:	6 jefes de agencia, 6 coordinadores, 6 extensionistas, 1 supervisor técnico regional, 1 planificador regional

CAPÍTULO IV MÉTODOS Y TÉCNICAS UTILIZADOS

Los métodos y técnicas seleccionados se eligieron tomando en consideración que fueran capaces de poner en evidencia las diferentes situaciones que aportaran detalles para elaborar la propuesta de PS&E cuatro fases

1 Determinación del problema y la alternativa de solución

Es la fase de identificación del problema relevante, entendiendo como problema, la distorsión entre la realidad y la situación en la que se quisiera estar y que tiene su expresión en una situación negativa o desfavorable percibida como tal por un individuo o una colectividad, sin olvidar que siempre los problemas se determinan desde una determinada concepción previa y desde un conjunto particular de intereses y es posible ubicarlos en una relación de causas y efectos. Para esta fase se utilizó el enfoque de Marco Lógico con la construcción de árbol de problemas, árbol de objetivos y selección de la alternativa por ponderación cuantitativa entre las opciones identificadas. Esta etapa se desarrolló única y exclusivamente en los niveles con responsabilidad normativa del Sistema de Extensión en el MIDA, pues son los niveles a los que, por sus intereses institucionales particulares, les corresponde percibir las consecuencias de no contar con un SIPSyE para la ejecución de los Servicios de

Extensión, a fin de proyectarse en la aplicación de posibles correctivos, que es el aporte final del presente trabajo

2 Caracterización del Sistema Actual

Es la fase que posibilita evidenciar las características y rasgos importantes con que se desarrollan los procesos de planificación, seguimiento y evaluación en la Región, a fin de poder confrontar esta realidad con el marco conceptual y posteriormente determinar en qué medida la situación determinada no se ajusta a estos conceptos. Para esta fase el instrumento seleccionado es la entrevista en profundidad que no es más que una conversación cara a cara entre el entrevistado y el entrevistador para establecer la comprensión del informante en sus propios términos sobre la situación que se ventila. En el presente estudio se trata de una conversación abierta y flexible, desarrollada a través de un diálogo semi estructurado, que parte de planteamientos globales conocidos como disparadores o preguntas impulsoras y permiten explorar con mayor profundidad a medida que se desarrolla la entrevista. El Anexo 2 presenta el esquema de la entrevista que consiste en el diálogo semi estructurado con las preguntas impulsoras por bloque temático, los cuales se orientaron de la siguiente forma

- *Bloque 1* este bloque consolida la ambientación para no entrar directamente en el tema, permite determinar la percepción de los entrevistados sobre el rol que deben jugar y la influencia que tienen, instancias fuera de la Región, en los procesos de PSE Regionales

- *Bloque 2* destinado a determinar la situación en cuanto a la planificación Regional de los Servicios de Extensión
- *Bloque 3* destinado a identificar las características del proceso de seguimiento de los Servicios de Extensión en la Región
- *Bloque 4* destinado a establecer los rasgos más importantes del proceso Regional de evaluación de los Servicios de Extensión

3 Análisis de Brecha

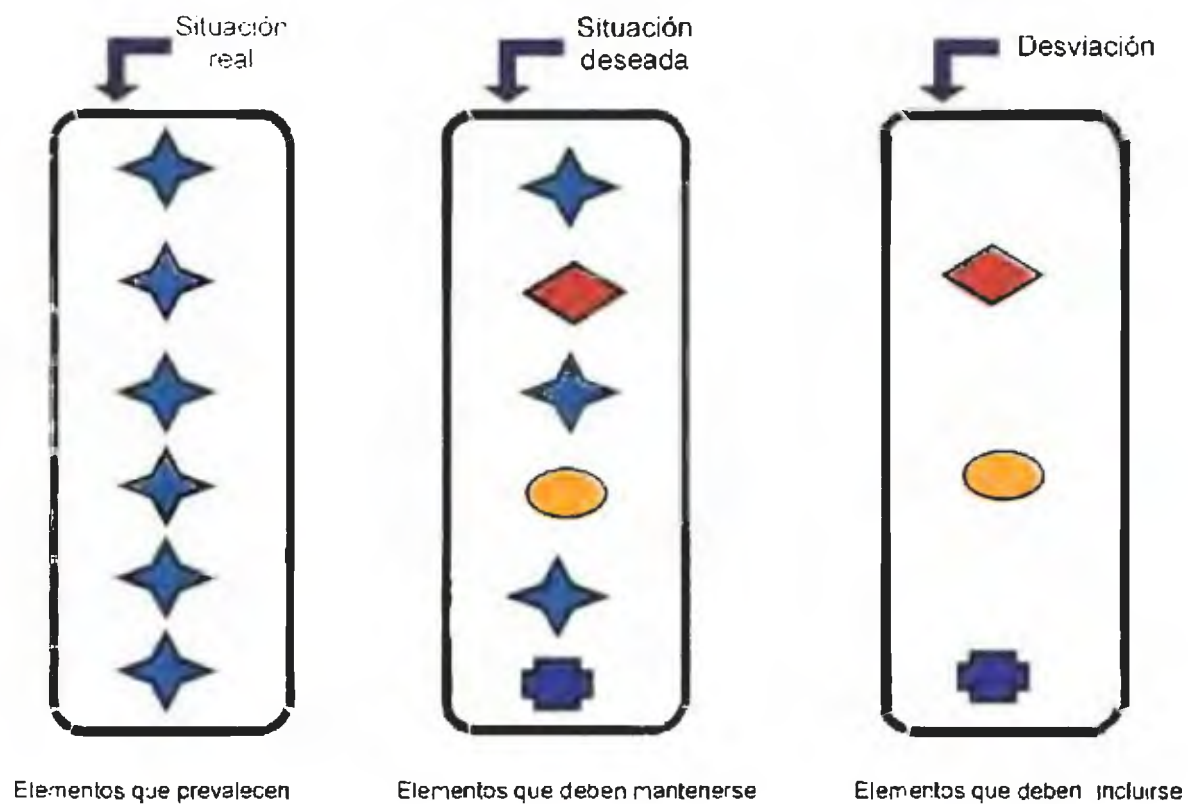
Esta fase permite identificar claramente las áreas en que deben introducirse cambios sustanciales para llegar al estado futuro deseado. El procedimiento es útil para definir los elementos que constituyen la distorsión o desviación entre la situación real y la situación en la que se desea estar (Figura 6), en términos de las diferencias que existen entre los insumos existentes y los necesarios, entre los procesos actuales y los que se requieren y entre los productos actuales y los deseados.

Para efectos del estudio se realizará un análisis de brecha entre los procesos actuales y los que se requieren, utilizando una matriz sencilla que consta de tres columnas: la primera recoge los elementos relevantes del marco conceptual que deben regir los procesos de PSE, la segunda confronta estos elementos con la realidad de estos procesos en la Región N° 6 y la tercera establece los puntos de coincidencia y los que requieren ser mejorados (Anexo 3).

4 Definición de la responsabilidad institucional del sistema

Es la fase que permite esclarecer la dependencia institucional a la que corresponde instituir el sistema de PSE. Se realizó a través de la revisión de fuentes secundarias y se dirigió a indagar sobre las leyes, decretos y manuales operativos donde usualmente se establece, dentro de la Institución, a quien le compete la responsabilidad de normar los procesos de acuerdo al área temática, para el presente caso, a quien le corresponde, por mandato, normar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los servicios de extensión.

Figura 5 Representación gráfica del Análisis de Brecha



En la situación graficada existen tres elementos favorables y tres elementos que debemos introducir para llegar a la situación deseada

CAPITULO V RESULTADOS

El número total de entrevistados fue de 21 informantes a nivel regional (Anexo N° 4), nueve informantes a nivel nacional (Anexo N° 5) y 10 informantes claves, cuatro funcionarios del MIDA y seis sin relación laboral actual con el Ministerio

1 Planteamientos generales

Existen esquemas que apuntan hacia la puesta en práctica de procesos de Planificación, Seguimiento y Evaluación, que no se realizan en forma sistemática ni se ajustan hacia el sentido real que norman estos procesos y que, por no tener un elemento visiblemente común (los objetivos) dificultan la visualización de los tres, como parte de un ciclo único de gestión, eliminando toda posibilidad de que estén integrados y que sirvan a los propósitos de orientar el rumbo, asegurar el progreso del plan trazado y valorar la gestión con el fin de mejorar la administración y la futura planificación, tal como lo define el marco conceptual Prevalece, además, un sistema de captación de datos que no responde a un SIPSyE y que produce confusión en el esquema, porque es más útil para elaborar estadísticas que para facilitar el seguimiento y la evaluación pero es la única herramienta con la que se cuenta para tener una aproximación de la dinámica que se desarrolla en el cumplimiento de la Misión del MIDA en la

Región objeto de estudio y es la que están utilizando actualmente para “evaluar” avances y resultados

Existe una ambivalencia en la responsabilidad de regular la integración del ciclo de gestión de los Servicios de Extensión, que se mantiene fluctuante entre la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria y la Secretaría Técnica, la primera por la dedicación permanente a la captación de datos que se relacionan con las actividades regionales de planificación (Plan Anual de Trabajo y Presupuesto), seguimiento (Informes mensuales de avance de actividades) y evaluación (Memorias Anuales), y la segunda por ser el ente rector (teóricamente), del Sistema de Extensión del MIDA y por haber estado involucrada recientemente en el desarrollo y ejecución de un sistema de evaluación que encontró mucha resistencia por la orientación poco objetiva que se le dio. La confusión y ambivalencia se profundizan por el hecho de que los procedimientos liderados por una y otra instancia, nunca se armonizaron para que respondieran al mismo fin. Por otra parte, las Direcciones Nacionales, que son un ente de nivel normativo y tienen la expresión de los programas que lideran en el ámbito regional que es el nivel operativo, mantienen una constante de planificación desde arriba, haciendo escasos y ocasionales intentos de que este proceso sea participativo e incorpore el pensar de las Regiones y, muchas veces, traslapando la función de ejecución que debe jugar la Región.

El enfoque cualitativo de la presente investigación permite conocer detalles que no son objeto directo del estudio pero que de una u otra manera influyen en la situación, los mismos son considerados en la sección de conclusiones y

recomendaciones. Los resultados concretos y organizados obtenidos durante todo el proceso de obtención de datos se enuncian a continuación

2 Determinación del problema

Mediante el ejercicio de escudriñar en los posibles efectos de la falta de integración de los procesos de PSE para llevar a cabo los Servicios de Extensión, se realizó la identificación de un problema núcleo y se establecieron sus relaciones de causa y efecto mediante la confección de un árbol de problemas. Este árbol de problemas fue sometido al juicio del personal que labora en el nivel que le corresponde normar la ejecución de los Servicios de Extensión, en la unidad administrativa del MIDA denominada Secretaría Técnica.

El resultado final de este ejercicio es el árbol de problemas y su conversión en árbol de objetivos, identificados como figura 7 y Figura 8, respectivamente.

El problema núcleo determinado aparece en la parte central del árbol de problemas:

“Ineficacia en la medición y adecuación de los Servicios de Extensión Rural en el MIDA”

Figura 6 Árbol de Problemas

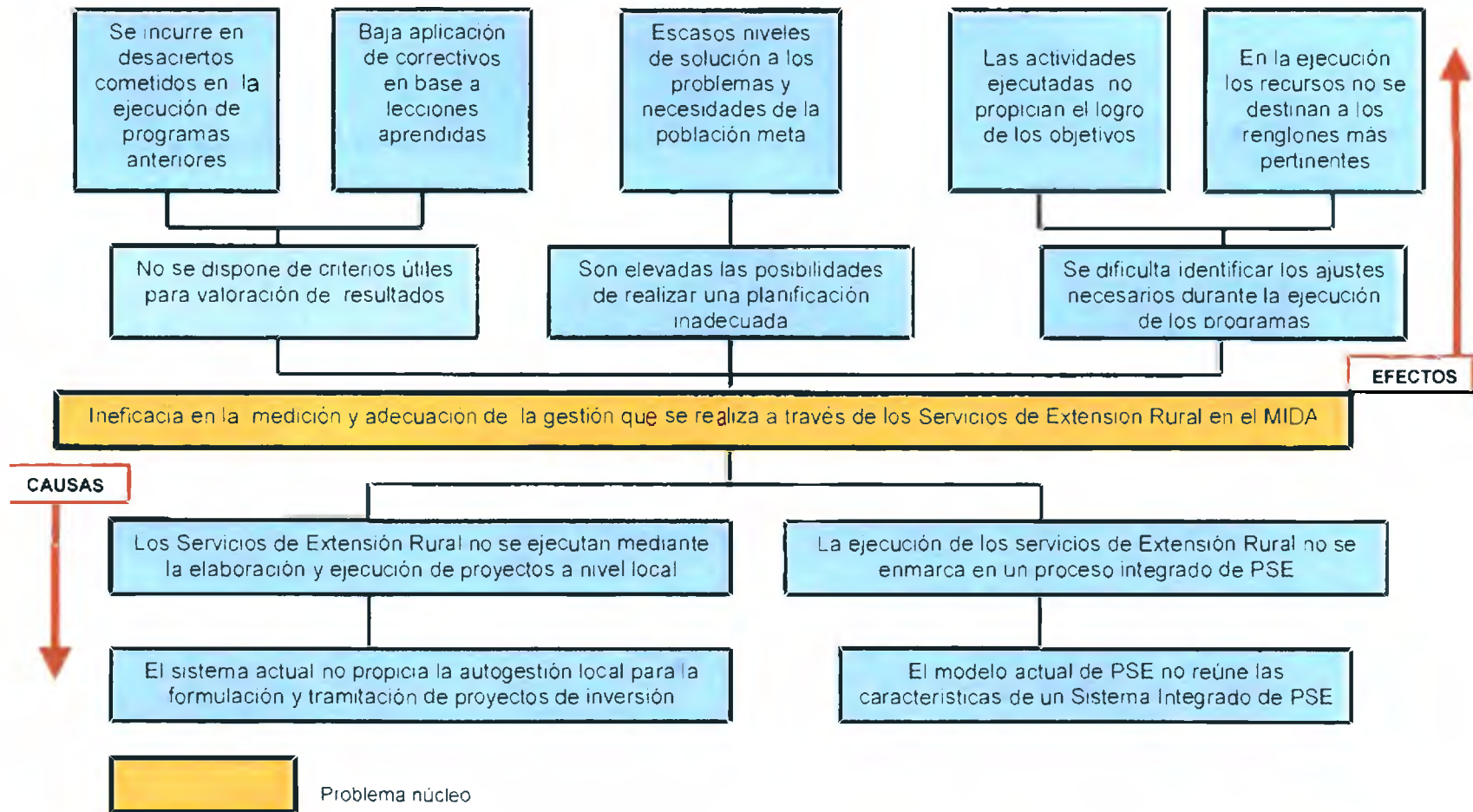
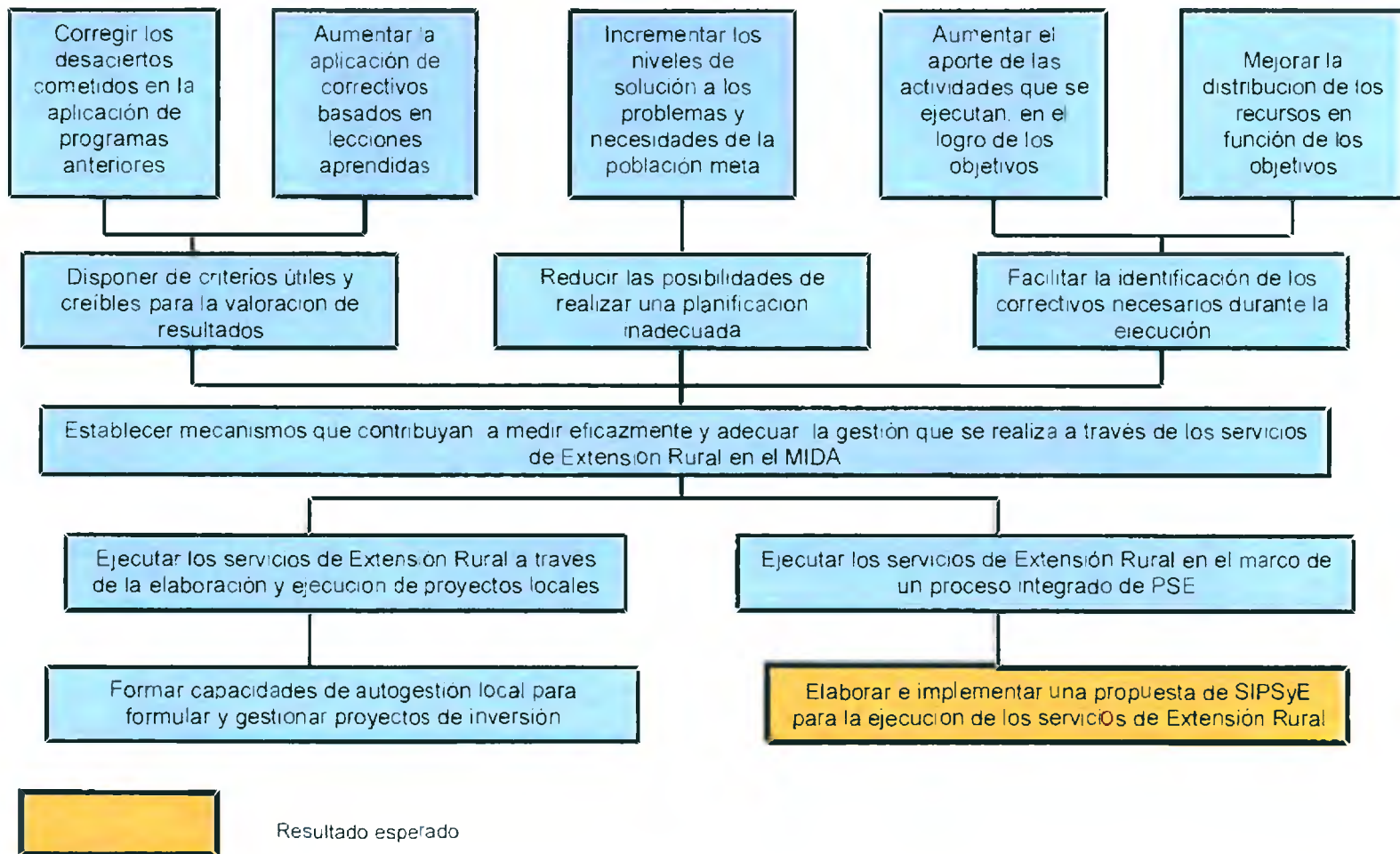


Figura 7 Árbol de Objetivos



3 Determinación de la alternativa de solución

Para el análisis y selección de alternativas, de acuerdo a la metodología de planificación por Marco Lógico, se identificaron las ramas medio-fines susceptibles de convertirse en estrategias de planificación para solventar el problema núcleo. Estas pueden apreciarse en el Árbol de Objetivos (Figura 7) y son las siguientes:

- Ejecutar los Servicios de Extensión Rural en el marco de un sistema integrado de PSE
- Ejecutar los servicios de Extensión Rural a través de la elaboración de proyectos locales

El siguiente paso es la comparación de estas alternativas, analizando cual de ellas puede llevarse a cabo con mayores garantías de éxito, desechando la que tiene mayor grado de dificultad en realizarse.

Tal como se define y sustenta en el capítulo IV, acápite 1, la fase que comprende la determinación del problema y la alternativa de solución, se llevó a cabo en el nivel normativo de los Servicios de Extensión del MIDA, con la participación del Secretario Técnico y el equipo multidisciplinario que conforma esa instancia.

El análisis de alternativas es un proceso razonado que se hace de un modo particular en cada ocasión y que se limita a seleccionar la estrategia considerada como la más idónea de acuerdo a la situación que se ventila. Supone un proceso de discusión en el cual se debe adoptar una decisión justificada y con

un alto nivel de consenso, en el que el análisis costo-beneficio no es una exigencia, asumiendo que esta herramienta puede ser útil en determinados contextos pero que apenas aporta nada en otros Gómez y Sainz (1999)

La selección de la alternativa óptima es una decisión con cierto grado de discrecionalidad no exclusivamente técnica, sino que la calidad o el acierto de esa elección depende de manera directa del punto de vista adoptado por los agentes responsables de la toma de decisiones

La valoración puede ser cualitativa o cuantitativa, aunque hay que señalar que sólo puede cuantificarse lo que previamente ha recibido una valoración cualitativa AECl (1997)

Los procedimientos para realizar la selección no pueden ofrecer una “receta” de validez universal, lo que puede resultar adecuado en determinadas circunstancias puede ser completamente inapropiado en otras Evidentemente, las preferencias más o menos justificadas de los participantes en el proceso de selección tienden a jugar un papel esencial en esa toma de decisiones

Las valoraciones pueden efectuarse manejando criterios cualitativos (bueno-regular-malo, alto-medio-bajo) o bien, asignando puntuaciones numéricas en una escala predeterminada, a cada una de las alternativas en función de cada criterio Camacho et al (2001)

En cualquier caso, la valoración debe realizarse en función de una serie de criterios específicos aplicados con transparencia y racionalidad Habitualmente se manejan algunos criterios centrales o básicos, esto no supone la utilización

de todos en todos los casos, pero constituyen una especie de guía a la hora de tomar una decisión más razonada Gómez y Sainz (1999)

Para la selección de la alternativa en el caso que nos ocupa, se utilizaron criterios básicos considerados apropiados por los propulsores de la metodología, y ratificados por el equipo que se ocupó de la selección

Los criterios seleccionados fueron los siguientes

- **Recursos financieros disponibles** es un elemento normalmente clave y se refiere a confrontar los recursos económicos que se van a requerir, con el dinero del que se dispone o se puede disponer. No se trata de disponer en el momento de un presupuesto detallado pero sí de conocer a *grosso modo*, los recursos con posibilidad de ser movilizados
- **Talento humano disponible:** Igualmente parece conveniente tener cierta claridad en el personal del que se pueda disponer, tanto en la instancia ejecutora coordinadora, como el que se encuentra disperso, con disponibilidad real de utilización, en función de los insumos intelectuales necesarios para la adecuación de capacidades en las áreas temáticas requeridas y para el seguimiento a la implementación del proyecto
- **Impactos esperados** este criterio suele ser considerado en la mayoría de las intervenciones y son los efectos previstos más allá del logro concreto del objetivo

- **Tiempo de ejecución:** es un criterio de relativa importancia porque los entes relacionados (usuarios, financiadores, entidades ejecutoras) privilegian las opciones que tienen la virtud de solventar situaciones en períodos que no sean tan extensos. Además, existen limitaciones determinadas por las potenciales modificaciones de políticas que pueden ocasionar los cambios previstos a nivel de estructura gubernamental.
- **Viabilidad** este criterio usualmente se considera desde la propia identificación y se refiere a la posibilidad real de que prospere una iniciativa con las condiciones contextuales en que se va a desarrollar, y es directamente proporcional al conjunto de factores que podamos controlar durante la ejecución.
- **Adecuación a prioridades** este criterio toma en cuenta las prioridades de la entidad y la contribución del proyecto en la consecución de las mismas.

Para realizar la ponderación de las alternativas se utilizó el siguiente procedimiento

a Asignación de coeficiente numérico a cada criterio

Se asignaron valores numéricos por criterio, de acuerdo al grado de trastorno que pudiera suponer la ausencia de cada uno para la ejecución de las

alternativas En el presente caso se tomó una escala numérica del uno al seis, considerando que, a mayor valor numérico, mayor trastorno

- Recursos financieros disponibles 6
- Talento humano disponible 6
- Impactos esperados 5
- Tiempo de ejecución 3
- Viabilidad 3
- Adecuación a prioridades 2

b Análisis cualitativo de las alternativas

Se consideró que los costos resultarían más elevados para la ejecución de la alternativa de Proyectos que para la de SIPSyE, porque la primera requiere movilización de personal mayor cantidad de veces para los efectos de capacitación pues su implementación incluye, además de la temática sobre proyectos, temas sobre PSE La movilidad del personal es directamente proporcional a los costos de alimentación y hospedaje

Se estima que el *talento humano* disponible en la Institución, es similar para ambas alternativas, con la diferencia que los expertos en SIPSyE en teoría, manejan técnicas de comunicación, lo que facilita el proceso de enseñanza aprendizaje Se presume que la situación no necesariamente sea igual, con los expertos en Proyectos

En lo que respecta al *tiempo*, parece potable implementar en un tiempo relativamente corto, la propuesta de SIPSyE en función de que existe una infraestructura ejerciendo una función compatible que sólo requiere ajustes y orientar el rumbo. La propuesta de Proyectos, en cambio, puede requerir de un tiempo más largo mientras se logran hacer los ajustes, porque esta alternativa supone una “fractura” es un viraje total a lo que se realiza actualmente.

Con respecto al *impacto* esperado, se esperan mayores efectos una vez alcanzado el objetivo, para la alternativa Proyectos, porque se realizarán intervenciones acordes con la demanda local. Se considera que la alternativa SIPSyE tendrá impacto significativo pero no al nivel de la primera.

En cuanto a la *viabilidad*, pareciera tener mayores oportunidades la alternativa SIPSyE porque no involucra fracturar al sistema actual, más bien implica modificaciones. Se estima que la resistencia a la implementación será menor que para la alternativa Proyectos, esta última de por sí implica un cambio total que puede encontrar oposición y poca predisposición de colaboración en los niveles normativos.

Por último, la *adecuación a prioridades* es similar para las dos alternativas porque las dos implican mecanismos que propician la adecuación de los servicios que brinda la Institución.

El cuadro III muestra el análisis cualitativo de alternativas.

Cuadro III Análisis cualitativo de alternativas

Alternativas Criterios	Alternativa 1 Ejecutar los Servicios de Extensión Rural a través de la elaboración de proyectos locales	Alternativa 2 Ejecutar los Servicios de Extensión Rural en el marco de un SIPSyE
Recursos financieros disponibles	Medio	Alto
Talento humano disponible	Medio	Alto
Impactos esperados	Alto	Medio
Tiempo de ejecución	Medio	Alto
Viabilidad	Medio	Alto
Adecuación a prioridades	Alto	Alto

c Expresión numérica de las valoraciones cualitativas

A las valoraciones cualitativas se les asigna valores numéricos para facilitar la comparación entre ellas y la escala va a depender del grado de detalle que se pretenda. En este caso se utilizó la siguiente asignación de valores

- Alto 6
- Medio 4
- Bajo 2

d Análisis cuantitativo de alternativas

El análisis cuantitativo se realiza en base a que, entre más alto es el valor numérico de la ponderación, mayores posibilidades de éxito tiene la alternativa y se considera la más deseable.

El cuadro IV muestra el análisis cuantitativo de las alternativas

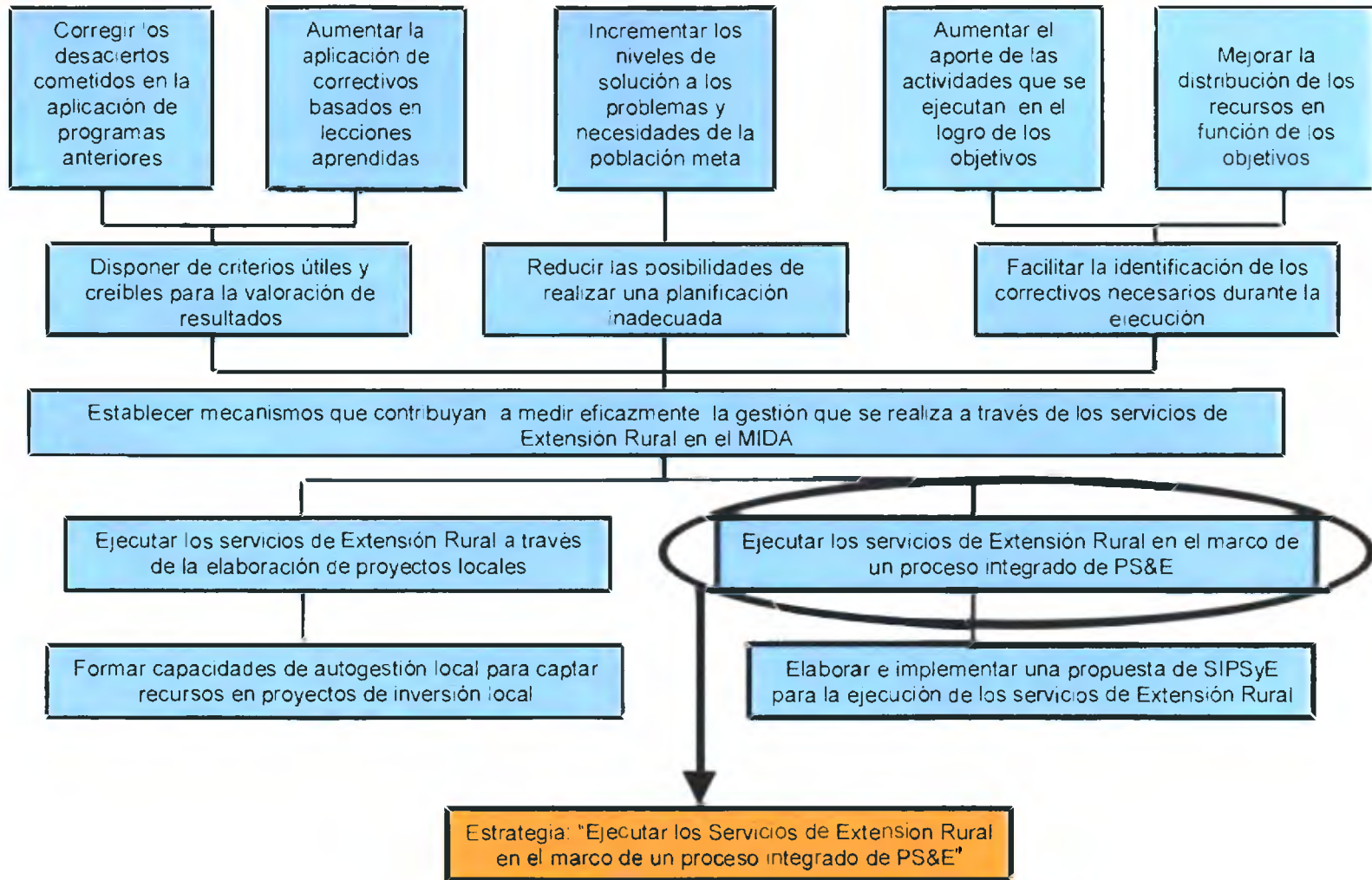
Cuadro IV Análisis cuantitativo de alternativas

Criterio	Coeficiente	Alternativa 1		Alternativa 2	
		Ejecutar los Servicios de Extensión Rural a través de la elaboración de proyectos locales		Ejecutar los Servicios de Extensión Rural en el marco de un SIPSyE	
Recursos financieros disponibles	6	4	24	6	36
Talento humano disponible	6	4	24	6	36
Impacto esperado	5	6	30	4	20
Tiempo de ejecución	3	4	12	6	18
Viabilidad	3	4	12	6	18
Adecuación a prioridades	2	6	12	6	12
Totales			114		140

En la selección de la alternativa salió privilegiada la alternativa 2 (Cuadro IV y Figura 8)

“Ejecutar los Servicios de Extensión Rural en el marco de un sistema integrado de PSE”

Figura 8 Selección de Alternativa



4 Caracterización del Sistema Actual

En este punto se exponen las características de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación, que se desarrollan en la Región N° 6, y las particularidades de los mismos en el ámbito nacional, conforme a lo encontrado en la etapa de recolección de datos

a Ámbito Regional

Planificación

- No se manejan claramente las proyecciones a seguir en el Sector, para ser tomadas en cuenta en un proceso de planificación. Se cuenta con políticas macro llamadas Orientaciones para el Desarrollo Agropecuario y el Medio Rural, que son amplias y abarcadoras
- No existe un proceso de *planificación* como tal, se realiza una *programación* de actividades a las que denominan Plan Anual de Trabajo (PAT), que se elabora más bien para cumplir con un requerimiento y que se procuran hacer corresponder con las actividades agropecuarias que son usuales en las áreas de cobertura geográfica de cada Agente de Extensión o que, mayormente, respondan a programas y proyectos liderados por las Direcciones Nacionales (Difusión Tecnológica, Fomento de Frutales, Campaña contra Brucelosis) u otros entes que ejecutan acciones de intervención en el escenario rural delimitado como responsabilidad de la Región (Huertos Escolares de la Caja de Ahorros, Granjas Sostenibles del

Patronato de Nutrición, Proyecto Masarito) La experiencia previa, si se tiene, les permite prever actividades con altas posibilidades de realizarse, por la aproximación que se tiene de la realidad, con influencia de los conocimientos técnicos y la vocación del que realiza el PAT

- Existen objetivos inmersos pero no claramente manejados, prácticamente se concibe que su redacción se efectúa en los niveles normativos como parte de un proceso de justificación para la obtención de recursos financieros y, una vez cumplido este propósito la importancia de estos pierde relevancia
- El PAT no se realiza en base a un diagnóstico con la población meta, este es un ejercicio que se realiza en la oficina, producto de la experiencia adquirida en los años de ejercicio profesional y conocimiento previo de las áreas de trabajo y programas nacionales, y no está orientada hacia el alcance de un fin claramente asimilado
- Las actividades que se programan obedecen a la Planificación que realizan los entes normativos a través del el diseño de los programas que elaboran y que no necesariamente responden a las necesidades de los beneficiarios de los Servicios de Extensión de la Región

Seguimiento

- Las acciones de seguimiento que se realizan son escasas y se enfocan, fundamentalmente, en determinar el volumen de actividades y acciones realizadas

- No existe una clara intención en las acciones de seguimiento, en determinar si las actividades que se ejecutan se hacen en función de un objetivo y si se cuenta con los recursos necesarios para el cumplimiento de las mismas
- El seguimiento que se efectúa es, mayormente, a través de un informe mensual compuesto de 17 páginas el que, además de no estar en armonía con un SIPSyE por ignorar la prioridad de los objetivos, se ha convertido en un instrumento tedioso del que no se percibe la utilidad y del que existen dudas razonables en cuanto a la confiabilidad de la información allí vertida
- Los informes mensuales consolidados (todas las Agencias) eliminan la posibilidad de poder detectar las particularidades en la información de cada Agencia de la Región
- Existe un informe de actividades que se presenta cada dos semanas. El mismo no se está aprovechando para el seguimiento ni para la toma de decisiones, a pesar de ser el informe que, por su periodicidad, brinda la posibilidad de tomar decisiones oportunas

Evaluación

- El procedimiento actual no puede considerarse una evaluación como tal porque no persigue medir los alcances en cuanto a resultados, logro de objetivos o impactos

- Los intentos de evaluación que se efectúan consisten en confrontar el volumen de actividades programadas con las realizadas y otorgarle un porcentaje de cumplimiento, sin la posibilidad de poder determinar si las mismas fueron el vehículo para la consecución de un objetivo. Simplemente, es la verificación del cumplimiento de las actividades que se programaron en el PAT, es decir, programado versus realizado.
- No existen indicadores verificables, expresados con la intención de medir el cumplimiento, esto imposibilita realizar una evaluación objetiva.
- La "evaluación" que se realiza depende mucho de la creatividad del que quiere tener una aproximación de los efectos de los Servicios de Extensión en la Región. El contenido de los informes mensuales (volumen de actividades) se utiliza para hacer interpretaciones de lo que es posible que pueda estar ocurriendo en las áreas de intervención, dando por hecho de que el efecto esperado se está logrando y, en el caso de algunos programas, los reportes de aspectos que se desean reducir (brotes de rabia, casos de brucelosis), son utilizados como indicadores de las acciones que deben realizarse. Sin embargo, si los reportes de casos adversos disminuyen, no hay forma de determinar si las acciones del MIDA en la Región contribuyeron a la disminución.

b. Ámbito Nacional

Planificación

- La planificación de las Direcciones Nacionales del MIDA (función normativa), se enmarca en las Orientaciones Estratégicas para el Desarrollo Agropecuario y el Medio Rural (documento conocido como Plan Panamá Rural) y, en algunos casos, en políticas definidas que tienen relación directa con la misión muy particular de estas Direcciones. No hay lineamientos claros.
- Existe variedad de metodología para planificar y, aunque algunas Direcciones Nacionales hacen ejercicios que intentan considerar la opinión de las Regiones en términos generales, se elaboran programas y proyectos desde “arriba”, que después pasan por una etapa de promoción en la Región, casi siempre con la elaboración de un perfil de las características que debe reunir el beneficiario. Sólo una Dirección Nacional tiene un “Plan Nacional” que fue discutido con la población meta pero, en la práctica, la misma opera como una Dirección Ejecutiva, desarrollando directamente las acciones por medio de contratación de servicios profesionales.
- Las ideas de planificación surgen del análisis de indicadores en fuentes secundarias, encuestas y, de oportunidades que se presentan por parte de organismos donantes que tienen interés en implementar sus “líneas de

acción" Usualmente a las Regiones sólo se les consultan quiénes pueden ser los beneficiarios

- Se cuenta con un Plan Anual de Trabajo vertido en un formato proporcionado por la Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria donde se detallan, entre otras cosas, los objetivos a alcanzar
- La planificación inicial en la mayoría de los casos, varía mucho sobre la marcha por las coyunturas y oportunidades que se presentan, sin embargo, no se hacen las reestructuraciones al plan inicial para ajustarlo a la realidad

Seguimiento

- Las acciones de seguimiento que se realizan son escasas
- La forma más usual de seguimiento se verifica a través de los informes mensuales que son considerados como una molestia y se entregan para cumplir un requisito y no para tomar decisiones
- No hay forma de establecer si las acciones que se realizan están en función de los objetivos pues en el formato que es utilizado para verter la información mensual no aparecen los mismos, a pesar de que en el formato destinado para planificar, si se establecen
- El informe mensual no contempla detalles que apunten a esclarecer si hubo dotación de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades

Evaluación

- No se hace una evaluación conforme a los parámetros que rigen este concepto alcance de objetivos traducidos en indicadores
- La “evaluación” no es producto de un análisis comparativo de los objetivos propuestos con los alcanzados En la mayoría de los casos, se hace contrastando las metas propuestas con las alcanzadas

5 Análisis de Brecha

Como se indica en capítulo IV, sobre métodos y técnicas utilizados, para este análisis se utiliza una matriz que permite visualizar rápidamente los elementos que deben ser contemplados en la propuesta, para la integración de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación, basados en la fundamentación teórica Para el caso, se separaron en tres matrices similares, los tres procesos en cuestión (Cuadros V, VI y VII)

Cuadro V Análisis de Brecha

Planificación en la Región N° 6 del MIDA

Marco Conceptual	Situación Actual	Análisis Situacional
Lo primordial en la planificación es establecer con claridad los objetivos a lograr	Se planifica definiendo metas anuales en concepto de actividades o productos a obtener	Requiere adecuación
La planificación se realiza por proyecto, desde abajo	La planificación se realiza por programa, desde arriba	Requiere adecuación
La planificación se realiza en conjunto con los beneficiarios	La planificación que se realiza no incluye la participación de los beneficiarios	Requiere adecuación
Un indicador es la expresión que mide el alcance de los objetivos	No se manejan indicadores objetivamente verificables en correspondencia con los objetivos a alcanzar	Requiere adecuación
Incluye la definición o identificación de los medios de verificación de indicadores	No se establecen medios de verificación ya que no se manejan indicadores	Requiere adecuación

Cuadro VI Análisis de Brecha
Seguimiento en la Región N° 6 del MIDA

Marco Conceptual	Situación Actual	Análisis Situacional
El seguimiento advierte sobre la desviación de los objetivos	El seguimiento no se enfoca en determinar si las actividades ejecutadas tienen concordancia con los objetivos	Requiere adecuación
El seguimiento verifica la entrega de insumos para el cumplimiento de las actividades en función de los objetivos	El seguimiento le otorga relevancia a el volumen de acciones ejecutadas, sin ocuparse de la dotación del recurso para la ejecución	Requiere adecuación
Los componentes esenciales del seguimiento son <ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones en base a la información • Implementación de acciones correctivas para lograr los objetivos 	El seguimiento no involucra la toma de decisiones y acciones correctivas en función del logro de los objetivos	Requiere adecuación
El seguimiento es un proceso continuo, frecuente y constante de las actividades en marcha	Las visitas de seguimiento ocurren con frecuencia en el nivel operativo, no así en el nivel de coordinación	Bien orientado en el nivel operativo Requiere adecuación en el nivel de coordinación

Cuadro VII Análisis de Brecha
Evaluación en la Región N° 6 del MIDA

Marco Conceptual	Situación Actual	Análisis Situacional
La evaluación se centra en la comparación entre la situación alcanzada y la situación de partida que dio origen a la acción	Se realizan "evaluaciones" comparando las actividades programadas con las actividades realizadas	Requiere adecuación
A través de los indicadores se expresa y concreta el contenido de los resultados para realizar evaluaciones sin estar sujetos a interpretaciones	No se cuenta con indicadores para medir objetivamente el cumplimiento	Requiere adecuación
La evaluación se utiliza para mejorar la gestión de las intervenciones futuras y para generar procesos de aprendizaje	Requiere de mucha creatividad hacer interpretaciones de lo que está ocurriendo para intentar mejorar las futuras acciones	Requiere adecuación
La evaluación busca examinar las transformaciones que se han dado como consecuencia de nuestras acciones	No hay forma de determinar si hay transformaciones como efecto de nuestra intervención	Requiere adecuación

6 Responsabilidad Institucional del Sistema

Para la determinación de esta obligación se utilizó como referencia el decreto ejecutivo N° 39, del 31 de agosto de 1999 titulado "Por el cual se oficializa la organización administrativa, estructural y funcional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario"

Este decreto, con vigencia en la actualidad, indica las funciones de todas las unidades administrativas del MIDA, incluyendo las de la Secretaría Técnica y de la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria

Para efectos del análisis, se mencionan las funciones relacionadas con el tema del estudio

Artículo segundo, acápite 1, sub punto 1.1

Secretaría Técnica

Funciones

- Actualizar y sistematizar el marco cuantitativo del MIDA en materia de sistema de extensión agropecuaria
- Implementar, indicar y sistematizar los controles de gestión técnica
- Dar seguimiento al sistema de extensión, evaluar el sistema de auditoría técnica a nivel nacional en relación al sistema de extensión agropecuaria, a fin de mantener la eficiencia y eficacia en el servicio que se brinda

Artículo tercero, acápite a, sub punto a 1

Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria

Funciones

- Establecer sistemas, instrumentos y procedimientos que permitan la fluida ejecución de la política agropecuaria, controlando y evaluando los resultados de los mecanismos adoptados para los distintos niveles de formulación
- Desarrollar un sistema de información agropecuaria que sustente los análisis y estudios en los que se fundamenten la toma de decisiones gerenciales
- Elaborar el informe anual de actividades y demás informes que sean convenientes para rendir cuentas de los avances y resultados de los planes, programas y proyectos que sean puestos en ejecución a través del plan anual de trabajo

De la definición de funciones de ambas unidades administrativas, se desprende la afinidad existente entre una y otra para el cumplimiento de algunas tareas. Se hace alusión al marco cuantitativo del sistema de extensión, a los controles de gestión, el aseguramiento de la eficiencia y eficacia del servicio, creación de sistemas instrumentos y procedimientos para la fluida ejecución de la política agropecuaria, el desarrollo de un sistema de información gerencial y la elaboración de informes que rindan cuentas sobre el resultado de los planes, programas y proyectos puestos en ejecución. Todas estas son ejecutorias que

se relacionan con un sistema de PSE y están incluidas dentro de las funciones de las instancias mencionadas. Sin embargo, no está enunciado claramente, a cual de las dos unidades le compete el establecimiento de un sistema que integre la planificación con el seguimiento y la evaluación de los servicios de extensión y, existe mucho espacio para interpretaciones.

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

Desde la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Región N° 6, en 1973, hasta la actualidad, se han desarrollado procedimientos para determinar la actuación de la entidad en el cumplimiento de su Misión, a través de los Servicios de Extensión. Estos procedimientos se han enfocado casi en su totalidad a la programación para el cumplimiento de metas y la ejecución de actividades. De igual forma, los intentos de seguimiento y evaluación han tenido como norte determinar el cumplimiento cuantitativo de estas metas y actividades, sin la posibilidad de establecer, objetivamente cual es la contribución de las mismas en la población beneficiaria.

Se realiza una planificación desde arriba a través de proyectos enmarcados en programas liderados por las Direcciones Nacionales los que, una vez aprobados, son promocionados por el nivel operativo en las diez Regiones que conforman el Ministerio, para captar a los usuarios que tienen la posibilidad de recibir el beneficio del programa, conforme a un perfil definido desde arriba también. Esto, aparte de que impide identificar las necesidades reales y acordes a las particularidades de la Región, dificulta el empoderamiento de los objetivos a nivel local, distorsiona la función de planificación y desvía los recursos para funcionamiento que deben ir a los ejecutores directos, no hacia los que deben normar la materia como ocurre en la actualidad. Además, la planificación desde

arriba trae como consecuencia que la Región pierda capacidad de dar respuesta a sus usuarios porque desconoce las situaciones reales que se deben atender

A pesar de que para la formulación del proyecto a nivel nacional se elaboran objetivos, estos han perdido relevancia en el nivel regional y se pondera más la ejecución de las actividades y metas que el logro de esos objetivos

El denominador común en los procesos de PS&E son los objetivos. Si los mismos están imperceptibles desde el inicio del Ciclo de Gestión en la planificación regional, desaparece cualquier posibilidad de que pudiera existir la integración de estos procesos

No existe un mecanismo establecido y en ejecución, que permita determinar si la gestión que se realiza a través de los servicios de extensión que ejecuta el MIDA en la Región N° 6, está impactando o no en los usuarios objeto de intervención, y si las actividades y recursos se están dirigiendo al logro de objetivos claramente definidos y verificables, en la población meta

La ausencia de una Planificación Estratégica Regional limita la claridad en el rumbo a seguir con respecto a la definición de objetivos cónsonos con las potencialidades de la Región

El instrumento de mayor manejo en la región para captación de información respecto a la ejecutoria de los servicios de extensión son los informes mensuales. Los formatos utilizados para la captación de esta ejecutoria, y que se envía mensualmente a la DSPPA, son funcionales para llevar estadísticas no para dar seguimiento y evaluar. Sin embargo, es un sistema establecido, que

aunque está funcionando con limitaciones e inconsistencias de información, puede adecuarse para que responda a las dos necesidades evidentes

- Medición de la gestión que se realiza a través de los servicios de extensión
- Rendición de cuentas del Ministerio al Estado (Asamblea Legislativa, Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República)

Esto se traduce en un requerimiento real de armonizar las demandas de información de los diferentes usuarios del sistema, para que el mismo pueda transitar de un sistema de información general (rendición de cuentas) a un sistema de información gerencial (toma de decisiones)

Gran parte de la situación en la región obedece a patrones y esquemas establecidos en el plano nacional. Esto significa que los cambios que se propongan a nivel de la Región, deben tener su expresión nacional, si no están ambos niveles en sintonía, la implementación no será posible.

Existen funcionarios en las instancias de planificación con claridad en la forma como deben realizarse los procesos pero están atados por esquemas que definen un contexto que no está en armonía con los conceptos.

Actualmente no existe la planificación regional, simplemente se programan metas anuales en base a la experiencia y, la planificación en base a conocimientos previos sobre el área, sin considerar al usuario, ha restado facultad para proponer innovaciones.

La Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria no ha emitido normas para el seguimiento y la evaluación, consistentes con los conceptos de

PSE, la Secretaría Técnica tampoco. En ninguna de las dos instancias existe un departamento, oficina o división, para seguimiento y evaluación y no existen los vínculos necesarios entre la DSPPA y la Secretaría Técnica para coordinar el establecimiento de un SIPSyE.

El rol que juega la DSPPA como dirección *sectorial* que, se supone, debe articular las instituciones del Sector y que, en la actualidad, compendia la información de estas instituciones y de los macro proyectos con financiamiento externo, ha dejado un poco en la orfandad los procesos de PSE a lo interno de la Institución.

La información actual que envía mensualmente la Región a la DSPPA, representa un proceso tedioso. Los que generan la información lo hacen más por una exigencia que debe cumplirse que por sentir que les rinde alguna provecho. Esto, sumado a la falta de información de retorno, propicia la producción de datos poco confiables que, generalmente, carecen de concordancia con información similar emitida por otras instancias.

No existe realmente un plan, planeación o planificación para la Región N° 6. Hay una referencia conocida como plan operativo, un seguimiento de tipo apreciativo y, definitivamente, no hay evaluación, conceptualmente hablando.

Le compete a la DSPPA, normar el SIPSyE. Es la Dirección de mayor afinidad con estas funciones, cuenta con una capacidad instalada de equipo y funcionarios que han sido capacitados y han participado en consultorías, pasantías y similares relacionadas con el tema. Esto les permite tener una visión de lo que se espera para poner en marcha el Sistema y hacer los ajustes que se

requieran sobre la marcha, para adecuarlo a las necesidades y realidades del Ministerio de Desarrollo Agropecuario

La Secretaría Técnica carece de una departamentalización para el cumplimiento de tareas en una sola línea. Esta dependencia, además de tener la responsabilidad por ley de normar los Servicios de Extensión a lo interno de la Institución, tiene un carácter multifuncional y, para ello, está dotada de un equipo multidisciplinario que le permite solventar las tareas y compromisos que le asigna el Despacho Ministerial. Este carácter, le ocasionaría dificultades para poner en marcha exitosamente un Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación.

CAPÍTULO VII PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

HOJA RESUMEN

Título	Un Sistema Integrado de Planificación Seguimiento y Evaluación, como mecanismo coadyuvante para la medición y adecuación de la gestión de los Servicios de Extensión Rural
Objetivo	Establecimiento de mecanismos que contribuyan a medir eficazmente y adecuar la gestión de los Servicios de Extensión Rural
Beneficiarios	<p>Personal responsable de la ejecución de los Servicios de Extensión en el MIDA, alrededor de 400</p> <p>Productores y productoras beneficiarios de los Servicios de Extensión del MIDA, alrededor de 6000</p>
Cobertura geográfica	Las 10 Regiones que conforman el MIDA
Entidad competente	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Unidad ejecutora	Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria en coordinación con Secretaría Técnica
Costo aproximado	B/ 8056 00
Duración aproximada	24 meses
Fuente de Financiamiento	Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante la concertación del talento humano de la Entidad y la conjunción del recurso financiero destinado a la adecuación de capacidades institucionales

DESARROLLO DE LA PROPUESTA

La propuesta enuncia, inicialmente, consideraciones puntuales que deben ser plenamente consideradas en su implementación, a fin de ser consecuentes con el marco conceptual expuesto en el capítulo II. Seguidamente se entra en la fase de proponer modificaciones específicas de tipo procedimental, estructural e instrumental.

1. Consistencia con los conceptos

Las consistencias conceptuales aluden a la Teoría de Sistemas y a la integración del Ciclo de Gestión, y son expuestas a continuación:

a. Enfoque de sistema

Los servicios de extensión deben ser orientados como un sistema, esto significa tener claridad en la teoría que rige este enfoque, de otra forma se reducen considerablemente las posibilidades de éxito:

- Las acciones se desarrollan en un contexto, es decir, en determinadas circunstancias, con particulares demandas, amenazas y oportunidades, que deben ser consideradas en la planificación del servicio. La existencia del contexto refuerza la coherencia de planificar desde abajo, con el potencial beneficiario.

- El sistema requiere de determinados insumos que se definen y establecen en la fase de planificación (objetivos, talento humano, equipo, insumos intelectuales, recursos financieros, recursos materiales) Estos constituyen el componente impulsor, la fuerza alimentadora que proporciona al sistema el material de operación y representan el 50 % de las posibilidades de alcanzar los objetivos
- El sistema desarrolla determinados procesos que hacen posible manejar los insumos de que se dispone (talleres, demostraciones de métodos, capacitaciones, visitas, giras educativas) El proceso es la actividad que permite la transformación del insumo, suponen el 50 % restante de las garantías de triunfo y deben estar dirigidos al alcance de los objetivos propuestos
- El sistema ofrece determinados productos que deben representar respuestas a las demandas que el contexto impone, que no son más que el resultado de los procesos y representan el fin, el propósito o el objetivo para el cual se organiza el sistema, por lo que se espera que sean lo más parecido a los objetivos que nos planteamos inicialmente

b Principio de integración

- El Ciclo de Gestión (Figura 9) es único y guarda estrechos vínculos en sus tres componentes planificación, seguimiento y evaluación. PSE son parte de un proceso continuo e iterativo y las acciones derivadas de su

ejecución deben interactuar durante todo el ciclo de gestión de los programas y proyectos. Aunque, en teoría, el producto de cada componente está bien definido, en la práctica no puede ni debe trazarse una línea que indique donde termina el uno y empieza el otro. Debe haber una estrecha relación entre la planificación del programa o proyecto y el seguimiento y evaluación del mismo.

- El elemento que hace posible mantener visible esta integración, vínculos o articulación, es el objetivo trazado. Para que se cumpla el principio de integración se requiere que se realice la *planificación* por objetivos, que se le de *seguimiento* al cumplimiento de las actividades y la dotación del recurso en concordancia con los objetivos trazados, y que se realice la *evaluación* confrontando los resultados con los objetivos programados.

Figura 9 Ciclo de Gestión



Tomado de Gálvez et al y adaptado para el presente trabajo

2 Implementación de modalidades de planificación

Existen dos modalidades de planificación que no forman parte de las prácticas actuales del MIDA en la Región

- *Planificación Estratégica Regional* el marco orientador de los planes operativos con visión a largo plazo
- *Planificación por Proyecto Local* planeación operacional de corto plazo, con especial atención a la demanda y al contexto

Ninguna de las dos prácticas son condicionantes para implementar un SIPSyE, este tiene la posibilidad de aplicarse, se cuente o no con un Plan Estratégico Regional elaborado y, ya sea que se trabaje por proyecto local (enfoque desde la demanda), o sea que se trabaje por proyecto nacional (enfoque desde la oferta), que es la práctica actual en el Ministerio. Sin embargo, la implementación de ambas es de gran importancia para potenciar los beneficios de los procesos de PS&E

El SIPSyE, que es la temática central del presente trabajo, va a permitir medir lo actuado en cualquier variante y, en grado caso, favorece evidenciar la necesidad de considerar la puesta en marcha de las mencionadas modalidades. No obstante, por la correlación que tiene con el tema que se ventila, hay que llamar la atención en que, realizar nuestras intervenciones enmarcados en una Planificación Estratégica Regional, que aterrice en una Planificación Operativa por Proyecto Local y con participación de los usuarios, es una fase obligante de planificación, hacia la que se debe evolucionar, si es que se desea atender las

demandas y requerimientos de la población meta, enmarcados dentro de una estrategia global y de país

Las dos modalidades antes mencionadas se explican a continuación

a Planificación Estratégica Regional

El plan estratégico no es más que el diseño de un curso alternativo de acción que brinde las mayores garantías de alcanzar los objetivos propuestos, considerando la realidad del entorno interno y externo en el cual se planifica y generalmente es una planeación global a largo plazo Chiavenato (1999)

El producto concreto y representativo de un proceso de planificación es un "plan", si a eso le añadimos el enfoque estratégico, el plan que resulta al final será considerado un "plan estratégico". La planificación estratégica se proyecta en el futuro con una *Visión* que reconoce y toma en cuenta el análisis prospectivo del contexto, y formula de manera clara y precisa la *Misión*, *Objetivos*, *Políticas* y *Estrategias* que le van a permitir el alcance del objetivo final o Visión previamente establecida Gálvez et al (1995)

Para las Regiones que conforman el MIDA este tipo de planeación se simplifica, porque la Visión, Misión, Objetivos y Políticas, son definidas en el más alto nivel Ministerial, las diferencias deben estar a nivel de las estrategias porque están sujetas a las particularidades de cada Región las que salen a relucir al examinar sus oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, además del respectivo análisis de las brechas a superar

b Planificación por Proyecto Local

Es la identificación, formulación y ejecución de planes locales, es decir, a nivel operativo y, para los efectos del trabajo, por comunidades, organizaciones o Agencia de Extensión. Estos proyectos deben estar enmarcados en la planeación estratégica de la región, si existe. Son la expresión local del plan regional, involucran la participación de los beneficiarios, significan la identificación real de las demandas y requerimientos locales, implican la dotación de todo el recurso para la ejecución en el nivel operativo y facilitan la implementación de un SIPSyE.

Para la elaboración del Plan Estratégico Regional, la Región debe tomar en cuenta las Orientaciones para el Desarrollo Agropecuario y el Medio Rural, contenidas en el documento Plan Panamá Rural. Este tipo de planificación permite identificar el plan más apropiado para el desarrollo de la Región y la manera más conveniente de llevarlo a cabo.

Estas prácticas utilizadas conjuntamente (Planificación Estratégica Regional y Planificación por Proyecto Local), son la mejor vía para impactar en los usuarios de los servicios de extensión. Las dos requieren inversión en tiempo, adecuación de capacidades, cambio de patrones y comprensión por parte de los niveles normativos, que son los que pueden sentirse afectados por pérdida de protagonismo y disminución de fuentes para adquisición de equipos y gastos de movilización. Por supuesto, es de vital importancia, el apoyo irrestricto del despacho superior del MIDA.

3 Adecuaciones cónsonas con el contexto actual

Se pretende que el presente documento, proponga una opción lo suficientemente real para que pueda mejorar los procedimientos actuales realizados por el MIDA, con la suficiente flexibilidad para acoplarse en la evolución de los servicios de extensión, hacia un prototipo ideal

Tal como se ha expuesto con anterioridad, los servicios de extensión en el MIDA no se planifican desde abajo, por demanda de proyectos locales, sino que obedecen a la planificación por proyectos nacionales, realizada por el nivel normativo. Se espera que no desaparezca por completo la formulación y captación de recursos por el nivel nacional, sino que estas oportunidades se armonicen y compatibilicen con el nivel operativo para que rindan el máximo beneficio a las Regiones, en función de lo requerido por los usuarios

El siguiente paso es proponer modificaciones que guarden afinidad con la planificación por proyectos nacionales (situación actual) y que incluyan acciones orientadas a evolucionar a la planificación por proyectos locales

Estos planteamientos incluyen ajustes de estructura y establecimiento de niveles de responsabilidad, además de contemplar instrumentos a utilizar por proceso, etapa y nivel

a Ajustes estructurales en el ámbito regional

- La oficina de planificación en la Región N° 6, tiene que adoptar un nombre, cónsono con el aporte que se espera de ella. Debe nombrarse "Oficina Regional de Planificación, Seguimiento y Evaluación" (ORPSyE)

- En dicha oficina deben tener ubicación física como responsables de la misma, el Planificador Regional y el Supervisor Técnico Regional. Además, debe contar con un digitador que sea apto para la sistematización de datos. Los integrantes de la ORPSyE deben actuar como componentes de una sola unidad administrativa que responda al Director Ejecutivo Regional y reciba normativas técnicas de la DSPPA.
- Esta oficina tendrá como principales funciones y responsabilidades
 - ✓ Organizar y homogenizar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de todas las modalidades de los servicios de extensión que ejecuta la Región. Esto incluye la organización para la elaboración del plan de trabajo de la Región y de un presupuesto regional cónsono con el plan.
 - ✓ Mantener actualizado un sistema de información que produzca informes de seguimiento y evaluación adecuados para la toma de decisiones, acordes con los conceptos que rigen esta materia y que, a su vez, sean de utilidad para la rendición de cuentas que debe hacer el Ministerio, en función de las asignaciones presupuestarias a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Asamblea Legislativa.
 - ✓ Velar para que los potenciales proyectos que se identifiquen en el nivel operativo de la Región, reciban el apoyo de la Dirección Nacional con afinidad en el área temática, a fin de que se concrete la iniciativa en la elaboración y sustentación técnica-

financiera de proyectos para ejecución en el ámbito local, sujetos a ser financiados por entes públicos, privados, gubernamentales y no gubernamentales, a lo interno o externo del Ministerio

- ✓ Velar para que el presupuesto regional anual sea presentado en concordancia con los requerimientos para el cumplimiento de los objetivos anuales y para que estos últimos sean ajustados conforme a la asignación presupuestaria final y a las particularidades regionales
- ✓ Recomendar al Director Ejecutivo Regional la designación del personal técnico para la participación en capacitaciones que en su organización primaria no son lideradas por la Regional y que, generalmente, obedecen a programas y proyectos ejecutados en el área de cobertura de la Región
- ✓ Mantener un archivo con todas las capacitaciones técnicas que tienen como beneficiarios al personal relacionado con los servicios de extensión en la Región, a fin de darle un seguimiento encaminado al aprovechamiento de estas capacidades técnicas en la ejecución directa por el beneficiario, en asignaciones de trabajos relacionados con los temas y, en la difusión de estos conocimientos al resto del personal que pueda potenciar el conocimiento en cuestión

b Responsabilidades de los actores

La herramienta fundamental utilizada como base para la presente propuesta es el método de planificación conocido como Enfoque de Marco Lógico (EML). Este es un método de gran éxito entre los actores de la cooperación al desarrollo y los organismos financiadores. Actualmente es exigido por la gran mayoría de las entidades donantes para considerar las solicitudes de financiación. El EML tiene la virtud de ser útil tanto para la planeación como para el seguimiento y la evaluación.

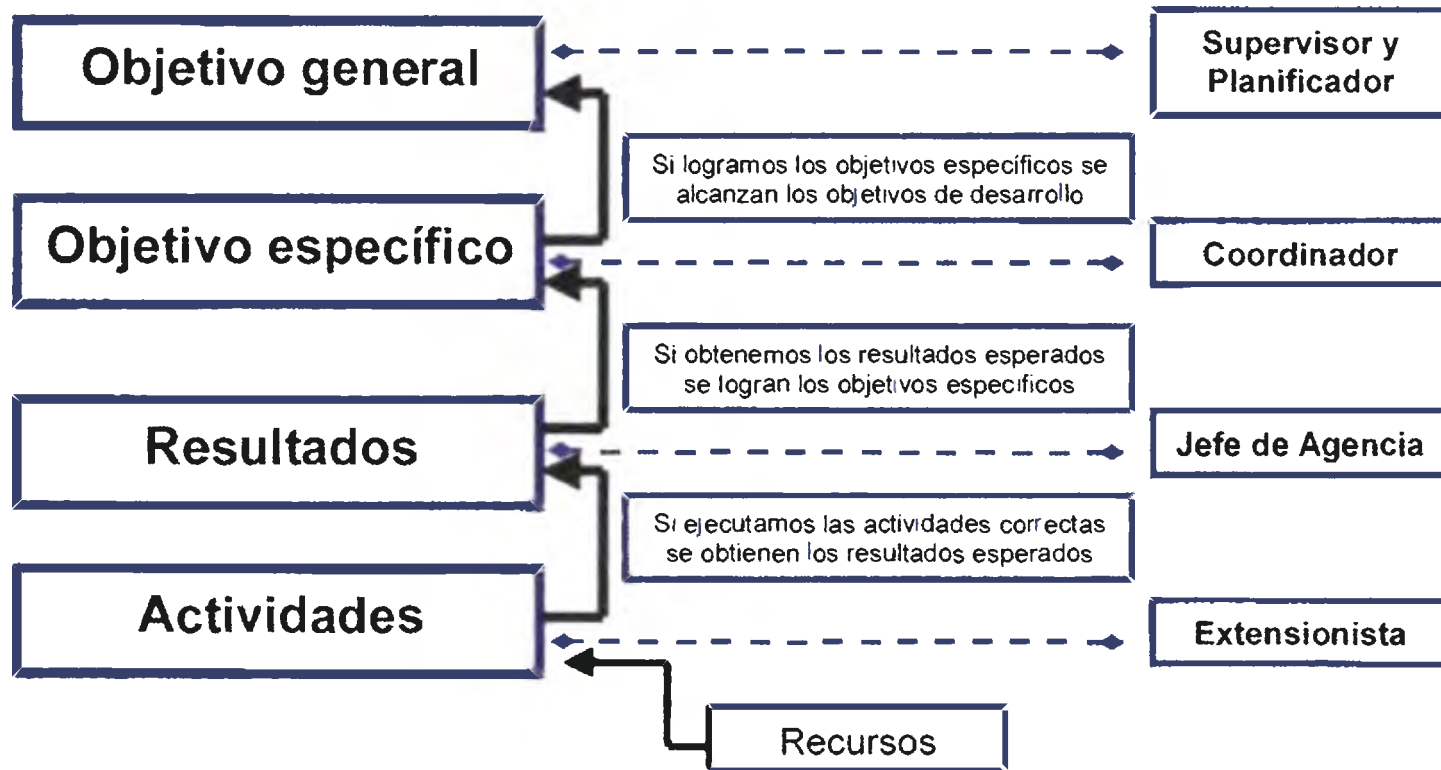
Se han dividido las responsabilidades de los actores de los servicios de extensión en la Región, en base al aporte que debe realizar cada uno, para que se cumplan todas las etapas que contempla la lógica vertical de la matriz de planificación del EML. Igualmente se les incluyen tareas orientadas hacia la ejecución de la planificación por proyectos locales:

- *Extensionistas* son los que manejan los insumos y desarrollan las actividades por programas e identifican posibles proyectos con los usuarios en las áreas que atienden.
- *Jefes de Agencia* responsables de que las actividades por programa de la Agencia a su cargo respondan a los objetivos propuestos y propicien la obtención de los resultados esperados. Les compete identificar las desviaciones de los objetivos y limitaciones para su cumplimiento, tramitar los recursos requeridos, determinar los proyectos identificados en la agencia a su cargo con potencial para ser aprobados y, tramitar la

confección del perfil básico de proyecto con el Coordinador Regional del área temática respectiva

- *Coordinadores Regionales* les corresponde garantizar el cumplimiento de los objetivos específicos de los programas que sean de su competencia, mediante el seguimiento, la unificación de criterios técnicos, el fortalecimiento de capacidades del nivel operativo, elaborar el perfil básico de los proyectos identificados en las agencias y realizar el trámite ante la Dirección Nacional correspondiente para la preparación final del mismo y la consecución de fondos para su ejecución
- *Supervisor y Planificador Regional* Coordinan los procesos de planificación, seguimiento y evaluación, sistematizan la capacitación, y organizan el sistema de información gerencial. Son los responsables de organizar la legitimación del cumplimiento de los objetivos específicos y la lógica vertical de la matriz del EML (Figura 10), de forma que se convierten en garantes del cumplimiento a nivel de los objetivos generales

Figura 10 Lógica vertical de la Matriz de Planificación con Enfoque de Marco Lógico, según niveles de responsabilidad



Es importante que el regente del sector agropecuario tenga claridad en la responsabilidad de cada uno de los actores mencionados en el logro de los objetivos institucionales, y que tenga la disposición real y efectiva de concentrar los recursos físicos y económicos en los entes de ejecución regional. Esta claridad y disposición, permitirán que el sistema propuesto pueda realizar el aporte que se espera en la medición y adecuación de la labor del Ministerio.

4 Ajustes en procedimientos según los procesos

El trabajo presenta inicialmente un narrativo, donde se exponen los ajustes para los tres procesos de interés (PSE) y, seguidamente, sintetiza estos enunciados en los cuadros VIII, IX y X.

Durante la narración inicial se mencionan herramientas que aparecen del anexo 6 al 18.

a. Proceso de planificación

Bajo el esquema de la planificación actual de los servicios de extensión, realizada en la Región N° 6 del MIDA (desde la oferta nacional), la adecuación para un SIPSyE involucra los siguientes ajustes:

- Los proyectos que son elaborados por las Direcciones Nacionales, deben ser confeccionados con la metodología de Marco Lógico, utilizando la Matriz de Planificación de Proyecto (Anexo VI) para el vertido de la información. La matriz del EML facilita la precisión en el establecimiento

de objetivos, la construcción de indicadores objetivamente verificables y la identificación de los medios de verificación, elementos fundamentales para la puesta en marcha de un Sistema Integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación

- Los Directores Regionales y las Direcciones Nacionales, se constituyen en responsables de que estos objetivos, indicadores y medios de verificación sean transmitidos, conocidos y manejados ampliamente en la Región para su utilización en la confección del Plan Anual de Trabajo (PAT), donde se realizarán los ajustes conforme a lo esperado en la Región, sin perder de vista los atributos originales (calidad, cantidad y tiempo) con que se elaboran estos indicadores
- Para la confección del PAT, el extensionista en coordinación con el jefe de agencia detecta los usuarios del programa, en concordancia con los criterios de selección de beneficiarios, que se correspondan con a los objetivos del mismo
- El PAT será elaborado por los extensionistas y el jefe de agencia. Se utilizará una matriz, por programa, en cuya primera columna se contemplen los objetivos, en la segunda columna, los indicadores objetivamente verificables, en la tercera las fuentes de verificación y en las columnas subsiguientes las actividades totalizadas y mensualizadas que, en esta etapa de planificación, se considera que son las requeridas para alcanzar los objetivos propuestos (Anexo 7), tomando en cuenta que las actividades que se proyecten, son una guía concebida

inicialmente y que lo esencial es el logro de los objetivos, por tanto, las actividades están sujetas a modificaciones en tipo y cantidad, conforme a los ajustes que se requieran sobre la marcha, para alcanzar los objetivos

- La Oficina Regional de Planificación, Seguimiento y Evaluación, conforme a sus funciones, fijará la estrategia para la confección del PAT, tomando en cuenta la fecha de entrega establecida a nivel nacional, el tiempo que debe invertirse en la actividad y la participación de los Coordinadores Regionales como responsables del proceso
- El Plan Anual de Trabajo contendrá la información de las acciones de los Extensionistas. Los Jefes de Agencia y los Coordinadores Regionales realizan funciones de apoyo técnico y administrativo para contribuir al logro de los objetivos. Sus metas deben ser vertidas en el formato *Programación Anual* (Anexo 8). En este punto es conveniente enfatizar la diferenciación que se hace entre *planificación* y *programación*. Siempre que se hable de planificación o *plan*, se hará en función de objetivos, cuando se hable de programación se hará en función de metas y actividades
- En base al PAT y a la Programación Anual, todos los actores de los servicios de extensión, realizan la programación a corto plazo, con periodicidad semanal. Para la programación semanal se utilizará el formato del Anexo 9, el cual es de uso actual en la Región. A este formato se le ha realizado una pequeña modificación, con la inclusión de una columna para la identificación del programa, esta palabra es fácilmente

reemplazada por la palabra proyecto cuando se llegue a esa etapa. La adición propicia la programación de actividades en base a los programas o proyectos y será de mucha utilidad en la etapa del seguimiento para detectar los que se están atendiendo. La programación será entregada por los Extensionistas, todos los viernes en horas de la mañana a los Jefes de Agencia.

- La programación semanal del Extensionista permanecerá en la Agencia respectiva en un cartapacio que tendrá cada Extensionista para el archivo de la misma, en conjunto con el informe de actividades.
- El Jefe de Agencia realizará un compendio de la programación del personal de la Agencia que administra, agrupando las actividades por programa en el mismo formato del anexo 9, y lo hará llegar a la ORPSyE todos los viernes, en horas de la tarde, junto con la programación semanal de él, como Jefe de Agencia.
- Los Coordinadores Regionales presentarán la programación de la semana a la ORPSyE, en el mismo formato que los Extensionistas y Jefes de Agencia, con la diferencia que, en vez de los viernes, la entregarán todos los lunes en horas de la mañana. Esto les brinda la oportunidad de concluir alguna coordinación pendiente con las agencias y/o, analizar las programaciones a fin de verificar la intención de las agencias con respecto a la atención a los programas que ellos coordinan, para el periodo semanal inmediato.

Cuadro VIII Síntesis del proceso de planificación

Proceso	Etapas	Herramienta	Responsable
Planificación	Planificación Institucional o Proyecto Nacional	1 Matriz con Enfoque de Marco Lógico	1 Direcciones Nacionales
	Empoderamiento del Proyecto Nacional por la Región	1 Reunión Regional	1 Direcciones Nacionales + Direcciones Regionales
		2 Reunión local con beneficiarios	2 Extensionistas + Jefe de Agencia
	Planificación Regional o Plan Anual de Trabajo	1 Jornada de trabajo	1 ORPSyE + Coordinadores
		2 Formato de Plan Anual de Trabajo	2 Extensionistas + Jefes de Agencia
		3 Formato de Programación Anual	3 Jefes de Agencia y Coordinadores
	Planificación Operativa o Programación Semanal	1 Programación Semanal	1 Formato de Programación Semanal

Observaciones

- 1 El símbolo "+" involucra una acción coordinada
- 2 La conjunción "y" implica que lo formulado es válido para ambos, por separado

b Proceso de Seguimiento

El seguimiento es la fase del ciclo de gestión de mayor actividad, comprende un proceso continuo e iterativo de observación, supervisión y revisión del curso de acción, a fin de garantizar que la tarea se desarrolle según lo previsto y, de lo contrario, encauzarla del modo más adecuado a los propósitos. Es el proceso que permite reorientar las desviaciones, realizar correctivos y proponer los ajustes necesarios al plan.

Se proponen seis instrumentos para ser utilizados en el proceso de seguimiento a los servicios de extensión en la Región N° 6 del MIDA, los mismos se explican a continuación.

Primera herramienta Archivo por programa

El extensionista abre un expediente o archivo único por programa que contiene plenamente identificados a los beneficiarios. Este archivo servirá para que el extensionista, el Jefe de la Agencia, el Coordinador Regional del programa, el Director Regional y cualquier otro funcionario Regional o Nacional, puedan manejar la información básica sobre los programas que son objeto de atención en cada agencia. Este expediente, cartapacio o archivo único por programa deberá contener, del lado izquierdo el nombre, la comunidad y la actividad principal del beneficiario (Anexo 10), del lado derecho se ubicarán todos los documentos que sustenten las actividades realizadas con la participación del beneficiario del programa y cualquier otra documentación que

evidencie elementos de desarrollo del programa (informe de visita, informe de evento grupal, convenios firmados, personerías obtenidas)

El informe de visita y el informe de evento grupal se utilizarán actualmente en la Región, como referencia se pueden apreciar en los anexos 11 y 13. Cuando se trata del informe de visita se entrega el original al productor y una copia reposa en el expediente, cuando se trata del evento grupal, sólo se usa el original y es para el archivo que lleva el extensionista.

Segunda herramienta: visitas de seguimiento al terreno

La responsabilidad de que se ejecuten los programas en las agencias es del Jefe de la Agencia y, la responsabilidad de la ejecución correcta, técnicamente hablando, es del Coordinador del programa en la Región. Tanto el Jefe de Agencia como el Coordinador realizarán visitas de supervisión y apoyo a las agencias y/o extensionistas, según sea el caso. Una vez concluida la visita, los Coordinadores dejarán sus observaciones y recomendaciones por escrito como informe de visita por Agencia, no por Extensionista. Este informe se entregará al Jefe de la Agencia para que realice los ajustes necesarios con el personal a su cargo. El extensionista realizará visitas de seguimiento a los usuarios que mantienen programas en su área de cobertura y, tal como mencionamos en la primera herramienta, las reflejará en el formato del Anexo 11. El Coordinador puede usar este mismo formato con ligeras modificaciones (Anexo 12).

Tercera herramienta Informe de actividades

El informe de actividades proporciona información de corta periodicidad, sobre la programación efectiva, es decir, la programación que logra ejecutarse. Este informe se realizará cada dos semanas. Para su confección se utiliza el formato que aparece en el Anexo 14 el cual, al igual que en la programación, es similar al formato utilizado actualmente en la Región, con la adición de la columna para programa que, a futuro, puede cambiarse por proyecto.

El extensionista elabora y entrega este informe al Jefe de Agencia cada dos semanas, los viernes en la mañana. Tal como se procede con la programación, el informe de los Extensionistas permanecerá en la Agencia junto a la programación semanal. Los jefes de Agencia y Coordinadores de Programas elaborarán un informe por programa que exprese los avances, las limitaciones y las recomendaciones (Anexo 15).

Para la confección de este informe, el Jefe de Agencia utilizará como insumo la información detectada durante las visitas de seguimiento y en las reuniones que realice con los Extensionistas su cargo. Esta modalidad exige al Jefe de Agencia pasar de un simple compendiador de la información de sus subalternos, que es lo que ocurre mayormente, y lo apremia a reunirse en la oficina, e interactuar en el campo y detectar, con el personal a su cargo, los avances y limitaciones para el cumplimiento de los objetivos. El Coordinador obtendrá la información en las visitas de seguimiento que efectúe. Ambos entregarán este

informe a la ORPSyE, el mismo viernes que los Extensionistas entregan su homólogo en las Agencias

La ORPSyE, elaborará un informe, cada 15 días, con esta información, en el mismo formato. Este informe quincenal será entregado al Director Ejecutivo Regional quien lo utilizará para la toma de decisiones a fin de reducir las dificultades detectadas en este informe de seguimiento. Las decisiones que se tomen deben enmarcarse en cambios en los procesos administrativos, redistribución del recurso (humano y logístico), estrategias para la acción y ajustes al plan.

Cuarta herramienta: Informe mensual

Mensualmente se realizará un informe que debe contener información útil para la toma de decisiones y debe ser igualmente funcional para la rendición de cuentas que efectúa el Ministerio, en torno a las asignaciones presupuestarias.

Para la confección de este informe en las agencias, los Extensionistas utilizarán el formato del Anexo 7, expuesto con anterioridad en el punto que trata sobre el proceso de planificación. Este formato mantendrá preimpresa la información de las columnas 1,2 y 3, y los Extensionistas sólo llenarán los datos correspondientes al mes respectivo del informe. Adicional deben llenar el formato del Anexo 17 para las actividades que se realicen que no respondan a ningún programa o no tengan explícitos los objetivos que persiguen con la respectiva transformación en indicadores objetivamente verificables. Este cuadro nos permitirá percatarnos del volumen de acciones que realizamos sin un fin

objetivo concreto y permite captar actividades que suman para los efectos de sustentar las asignaciones presupuestarias mediante la rendición de cuentas

El jefe de Agencia, con la información base de los extensionistas, realiza el compendio del personal a su cargo y entrega el informe a la ORPSyE junto con el informe mensual de sus actividades. El formato que utilicen los Jefes de Agencia para informar sobre sus actividades del mes, es el mismo que utilizan los Coordinadores Regionales y que corresponde al Anexo 8 con un leve ajuste para el vertido de las actividades por mes (Anexo 16)

La ORPSyE con la información de los Jefes de Agencia y Coordinadores, elabora el informe mensual por programa que debe contener, además de las actividades por objetivo, una síntesis de la situación de cada programa, que se elaborará en base al informe que dicha oficina presenta a la Dirección Ejecutiva Regional quincenalmente (Anexo 15)

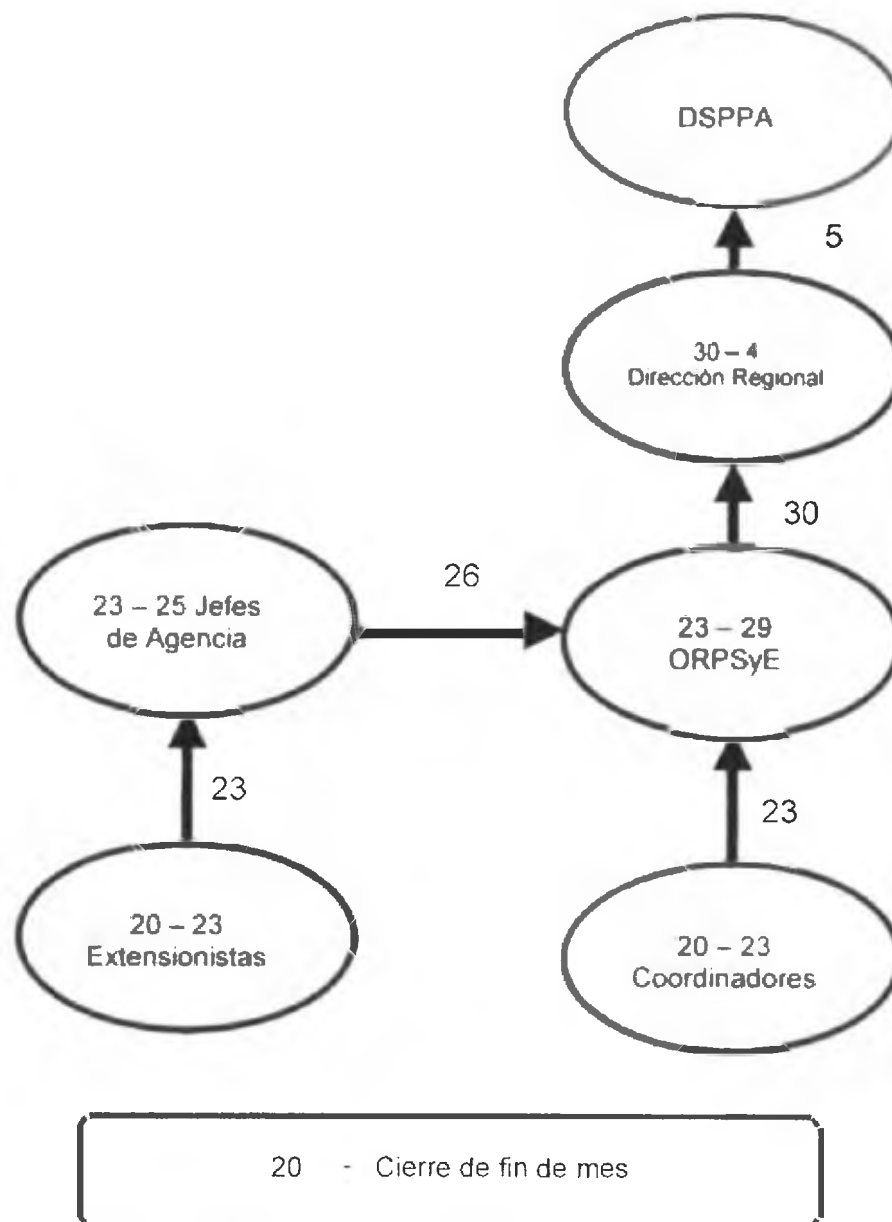
El flujo para la entrega de informes se esquematiza en la figura 11

- El día 20 es el día de cierre de fin de mes para todos los técnicos en toda la Región. Las actividades ejecutadas con posterioridad a esa fecha aparecerán reflejadas en el informe del próximo mes.
- Los extensionistas y los Coordinadores Regionales incluirán dentro de su programación, un día entre el 20 y el 22 para la confección del informe mensual que les corresponde.
- El día 23 de cada mes, los extensionistas entregarán el informe mensual al respectivo Jefe de Agencia y los Coordinadores entregarán, el mismo día, a la ORPSyE. *Los Coordinadores no tienen que esperar la*

información de las agencias para entregar su informe, como ocurre en la actualidad, porque se trata de información independiente. Esto favorecerá la toma de conciencia de que la información que reportan, debe ser generada por ellos mismos.

- Los Jefes de Agencia incluirán dentro de su programación un día entre el 23 y el 25, para el compendio de la información y la elaboración del informe de sus actividades.
- Los Jefes de Agencia entregarán el informe mensual a la ORPSyE, el día 26 de cada mes.
- La ORPSyE iniciará la confección del informe mensual de la Región desde el 23 de cada mes, con la información entregada por los Coordinadores Regionales y la contenida en el informe quincenal que presentan al Director. Los días 27, 28 y 29 son para revisar inconsistencia en los informes, apoyados por los Coordinadores Regionales y el informe debe estar listo para el Visto Bueno del Director Regional, a más tardar el 30 de cada mes.
- El Director Ejecutivo Regional revisa el informe, lo envía a más tardar el día 5 del mes siguiente a la Dirección Sectorial de Planificación y Política agropecuaria y lo utiliza como insumo para las reuniones de seguimiento que realice con el personal de la Región.

Figura 11 Flujograma del Informe Mensual



Quinta herramienta Reuniones quincenales

Se efectuarán con la entrega de los informes por programa que se entregan cada dos semanas y la segunda reunión del mes se hará coincidir con la entrega del informe mensual, una vez que este ha sido recibido por el Director Ejecutivo Regional. Las reuniones serán organizadas por la ORPSyE, participarán los Jefes de Agencia, Extensionistas, Coordinadores Regionales, Planificador, Supervisor Técnico, Administrador y el Director Regional. La reunión será presidida por el Director Regional y la misma no tendrá un carácter meramente expositivo de la situación sino que, para cada situación analizada, se tomarán decisiones por programa, por agencia. En cada reunión se elaborará un informe tipo acta que contemple lo siguiente:

- Tema: se incluye la situación discutida o ventilada
- Compromisos y acuerdos: recoge todo lo que represente estrategias de solución y decisiones para atender la situación correspondiente tratada en la fecha en que se realizó la reunión
- Asuntos pendientes: este punto tiene información a partir de la segunda reunión, recopila todos los compromisos de la reunión o reuniones anteriores que no se han atendido, solamente salen del informe cuando son solucionados y es el primer punto que se ventila en cada reunión

El seguimiento a lo pactado en esta reunión será responsabilidad de la ORPSyE

Sexta herramienta Revisiones internas

Son reuniones que se ejecutarán trimestralmente, para discutir los avances en el período, los desvíos del plan sobre la base de los objetivos trazados, problemas, oportunidades, reprogramación y, sobre todo, la dotación de los insumos que se requieren (insumos intelectuales, talento humano, logística y otros) En estas reuniones se presentará un informe de progreso que no es más que el acumulado de los informes mensuales, y se atenderá con carácter de importancia, el avance en el logro de los indicadores objetivamente verificables

Las revisiones internas son el equivalente a una evaluación intermedia

Cuadro IX Síntesis del proceso de seguimiento

Proceso	Etapas	Herramienta	Responsable
Seguimiento	Actividades y ajustes	1 Visita 2 Archivo por programa 3 Informe de actividades	1 Extensionista
	Resultados, limitaciones y correctivos operativos	1 Visitas de acompañamiento 2 Reuniones 3 Informe de resultados y limitaciones	1 Jefe de Agencia
	Objetivos, limitaciones y ajustes técnicos	1 Visitas de seguimiento 2 Informe de avances y limitaciones	1 Coordinadores Regionales
	Avances y correctivos integrales	1 Reuniones quincenales	1 Dirección Ejecutiva Regional + ORPSyE

c Proceso de Evaluación

La evaluación es la fase del ciclo de gestión en que se califica y se otorga un valor concluyente al conglomerado de acciones que se han venido ejecutando, en función de los resultados que las mismas hayan propiciado. Se trata de establecer si la situación de llegada guarda correspondencia con los resultados esperados y si estos son lo suficientemente significativos para hacer desaparecer las condiciones identificadas inicialmente como fuente de los problemas que deseamos resolver. Hay diferentes parámetros de tiempo para evaluar los servicios de extensión rural que brinda el Estado:

- ✓ El tiempo establecido en los indicadores
- ✓ La culminación de los ciclos de producción
- ✓ El periodo de ejercicio fiscal, es decir, anualmente

De igual forma existen diferentes criterios para realizar una evaluación, enunciaremos cinco de ellos que, pueden ser considerados progresivamente en un SIPSyE:

- ✓ Eficacia
- ✓ Relevancia
- ✓ Eficiencia
- ✓ Impacto
- ✓ Sostenibilidad

Por efectos de guardar correspondencia con la elaboración del plan de trabajo y el presupuesto anual, se propone que la evaluación sea realizada en el

mes de septiembre o, en su defecto, en el mes anterior a la elaboración de estos dos ejercicios anuales por la Región

Es recomendable que el Sistema inicie con la evaluación de la efectividad en el alcance de los objetivos, los otros criterios pueden incorporarse gradualmente, a medida que “madure” el Sistema, siempre y cuando se construyan los indicadores adecuados al inicio, en la planificación. Hay que recordar que se trata de un servicio estatal que a veces asume costos en función de un beneficio social, entrando en conflicto con la medición de la eficiencia (cálculo de los costos del servicio en función de los logros) ; además, algunos criterios como el impacto y la sostenibilidad, sólo se podrán determinar después de varios años de concluida la intervención, llámese programa, proyecto u otro

La evaluación debe, igualmente, generar aprendizajes para mejorar el diseño de nuestras próximas planificaciones

Se propone una *Reunión de evaluación*, organizada y coordinada por la ORPSyE, liderada por el Director Ejecutivo Regional y con la participación del personal que tiene algún grado de influencia en la ejecución de los servicios de extensión y que es el mismo que participa en las reuniones de seguimiento, a excepción de los representantes de las Direcciones Nacionales y productores que, se propone, se sumen en esta etapa

- Director Ejecutivo Regional
- Administrador
- Planificador
- Supervisor Técnico

- Coordinadores
- Jefes de Agencia
- Extensionistas
- Directores Nacionales o los responsables de la ejecución de los diferentes programas (o proyectos) nacionales en la Región
- Productores beneficiarios de los diferentes programas o proyectos, preferiblemente los que representen una colectividad formal o no formal

Se plantea la utilización de *una matriz de evaluación* (Anexo 18), en la que los indicadores permitirán percatarse del alcance de los objetivos, confrontando la situación deseada con la alcanzada y, el espacio dedicado a principales restricciones y recomendaciones, proveerán de elementos de aprendizaje para aplicar las lecciones aprendidas durante el próximo periodo, ya sea, empleando las estrategias que resultaron favorables o, desechando las ejecutorias que fueron desfavorables

La matriz de evaluación será elaborada y presentada por cada Coordinador de programa o proyecto. Los Jefes de Agencia y Extensionistas conocerán y aportarán verbalmente sobre la contribución de la respectiva agencia en el logro de los objetivos, el aporte de cada una en los indicadores, las principales restricciones confrontadas en la ejecución, las recomendaciones para mejorar el desempeño y lo coherente o no, de mantener el programa o proyecto vigente en el área bajo su tutela

Es de vital importancia que, producto de la evaluación, se tomen decisiones por el Director Ejecutivo Regional, en base a las observaciones y recomendaciones emitidas, de no ser así la cultura hacia la evaluación se vera desfavorecida, por no encontrar utilidad en los niveles operativos. La ORPSyE será responsable del seguimiento a la implementación de las recomendaciones emanadas en la evaluación, ya sea que le competa ejecutarlas al nivel administrativo o al nivel técnico, y el Director apremiará a dicha oficina, a mantenerlo informado sobre el cumplimiento de las mismas. Las decisiones serán sobre cualquier tema que contribuya a mantener el rumbo correcto: movilización de personal, redistribución de equipo de movilización, asignación de insumos, capacitación y cualquier otra que sea requerida.

Posterior a cada evaluación, se realizará una gira de legitimación con el fin de constatar la fidelidad de, por lo menos dos indicadores por programa, en función de los medios de verificación expuestos. El equipo a cargo tendrá la siguiente conformación:

- Planificador Regional
- Supervisor Técnico Regional
- Coordinador de Programa

Producto de la actividad, se confeccionará un informe de gira sobre la validación de los indicadores, por programa, para su envío y discusión al Director Ejecutivo Regional.

Cuadro X Síntesis del proceso de evaluación

Proceso	Etapa	Herramienta	Responsable
Evaluación	Alcance de objetivos	1 Reunión con todos los actores con uso de	1 Director Ejecutivo Regional y ORPSyE
		2 Matriz de evaluación	2 Coordinadores de Programas o Proyectos
		3 Gira de legitimación	3 Planificador, Supervisor y Coordinador de Programa

5 Armonía con el ámbito nacional

La Región no es un ente aislado, justamente recibe normativas tanto técnicas como metodológicas que son aplicadas en todas las regiones y mantienen cierto nivel de sintonía en todo el país. Esto significa que no pueden modificarse procesos que respondan a un nivel de jerarquía nacional, si antes no se armonizan los niveles correspondientes. Por esto, para que la propuesta Regional encuentre correspondencia en el ámbito nacional, la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria, tiene que hacer ajustes en su estructura interna, a fin de establecer un Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación, que vele por la ejecución de estos procesos conforme a lo que se espera que aporten los mismos en la medición y adecuación de los servicios de extensión. Este Departamento debe, inicialmente, identificar los usuarios de la información para la toma de decisiones (Direcciones Nacionales, Secretaría Técnica, Despacho Ministerial y otros), y la información que estos usuarios requieren, solo así podrá procesar la misma conforme a los requerimientos. Además, debe normar el SIPSyE en las Regiones y ser gestor de capacitación en servicio para los planificadores nacionales y regionales, a fin de que adecúen sus capacidades para apoyar los procesos de PSE en las instancias correspondientes.

La Secretaría Técnica será un usuario más de la información que el SIPSyE genere, utilizándola como un valioso insumo que le permitirá proponer y

sustentar estrategias para la ejecución más apropiada de los servicios de extensión que, por mandato ejecutivo, le corresponde normar

6 Estrategia para la implementación de la propuesta

La ejecución del SIPSyE, propuesto no pretende seguir un modelo rígido, más bien constituye un patrón base a implementar que debe procurar adecuarse a las condiciones, recursos y demandas de la Región y que debe ir evolucionando conforme evolucionen las particularidades que rigen el medio en el que intervenimos

Para su implementación, seguiremos el siguiente patrón

- *La autoridad del argumento* a fin de que reciba todo el apoyo para implementarla, la propuesta debe ser entendida al más alto nivel jerárquico de la Institución, como una herramienta útil para la toma de decisiones que favorece la orientación del rumbo de nuestro accionar, contribuye a la credibilidad institucional y genera importantes aprendizajes sobre la dinámica del desarrollo rural. Por consiguiente, el primer paso es la promoción y argumentación ante el Despacho Superior a través de una presentación para la cual existe suficiente materia expuesta a lo largo de todo el trabajo. Por supuesto, esta presentación ha de ser sintetizada, ordenada y presentada en torno al planteamiento del problema, la situación actual en los procesos de PSE, la justificación, la sintonía con los planteamientos fuera del contexto nacional y los mecanismos para su

adecuación sobre la marcha. Sólo si la autoridad puede evidenciar a través de este ejercicio el peso del argumento, la propuesta contará con el aval necesario para su ejecución. Es conveniente dejar la presentación en manos de un equipo de talento humano que conozca sobre la materia (SIPSyE) y que posea suficientes vivencias en la ejecución de los servicios de extensión para obtener una armonización de los conceptos con la realidad de lo que es posible y adecuado implementar.

- *El argumento de la autoridad*: una vez conocida la conveniencia de la propuesta, el Despacho Superior debe dar su visto bueno y avalar la implementación, de forma tal que encuentre garantía de respaldo durante su puesta en marcha.
- *Conocimiento previo en el ámbito nacional*: se realiza una primera presentación a la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria y los Directores Nacionales acompañados de sus planificadores nacionales de forma que puedan conocer la sustentación y el respaldo conceptual de cada fase en la que les toque ser partícipes. En este punto inicia el enriquecimiento de la propuesta.
- *Implementación dosificada, fase I*: se define el inicio como un plan piloto en la Región N° 6, para probar, revisar y ajustar lo propuesto. Es imposible predecir la funcionalidad de los procedimientos a gran escala antes de probarlos, de allí la importancia de dosificar su implementación antes de generalizarlo en la Institución. Para ello, se ejecutará inicialmente en la Región N° 6 y posteriormente en las demás Regiones.

- *Aprovechamiento de la capacidad instalada y coalición de recursos* se realiza un inventario de los profesionales, funcionarios del MIDA, que pueden aportar insumos intelectuales en función de las capacitaciones recibidas durante el ejercicio de sus funciones en el ministerio y se determinan las posibles fuentes de recursos para capacitaciones, ubicadas tanto en el Sistema Nacional de transferencia de tecnología (tecnologías blandas), como en los presupuestos de proyectos y Direcciones Nacionales. Esto reduce la posibilidad de postergar la implementación de la propuesta, por falta de recurso y elimina la dependencia externa que, en ocasiones, es demorada y condicionada.
- *Conocimiento previo regional y validación situacional* se realiza la presentación a la región, en este caso la Región N° 6, con la participación del Director Regional, Planificador, Supervisor Técnico Regional, Coordinadores, Jefes de Agencia y Extensionistas. Esto permite validar la situación en el momento que la propuesta haya recibido el aval para su implementación y favorece la apropiación por los involucrados.
- *Capacitación sobre la novedad* la capacitación es el principal insumo. Se programan cuatro temas principales de capacitación que contribuyan a la adecuación de capacidades para la ejecución del SIPSyE. El SIPSyE como mecanismo de medición y adecuación de los servicios de extensión, El Marco Lógico como herramienta para PSE, Elaboración de objetivos y, Construcción de indicadores objetivamente verificables.

- *Adecuación sobre la marcha* se somete la propuesta a seguimiento constante durante la implementación a fin de detectar desviaciones y aplicar ajustes, entre ellos las necesidades reales de información de los usuarios del Sistema versus el alcance del mismo para ofrecerla
- *Disciplina en la implementación* una vez se hayan realizados los ajustes y se consideren válidos, se debe tener firmeza en el cumplimiento de las fechas de presentación, el uso de los mecanismos establecidos para el sistema y el vertido de la información en los formatos diseñados
- *Implementación dosificada, fase II* se inicia la implementación en el resto de las Regiones, considerando el mismo orden secuencial de las acciones hasta aquí enunciadas, iniciando con un ejercicio participativo que permita validar la situación con las Regiones donde no se tomaron datos para el estudio y para, igual que en región N° 6, favorecer la apropiación de los involucrados
- *Actualización periódica* una vez implementado el SIPSyE, se revisa periódicamente, cada dos años aproximadamente, para evaluar su efectividad en relación con las circunstancias actuales y hacer los ajustes necesarios, conforme a la realidad

7 Seguimiento y evaluación de la propuesta

Para darle seguimiento a la ejecución de la propuesta y evaluar la efectividad de su implementación utilizamos la metodología de Marco Lógico, a través del

vertido del plan en una matriz de planificación con enfoque de Marco Lógico (Cuadro XI) La matriz esta fundamentada en la relación de causas y efectos establecida en el árbol de problemas y su posterior conversión en árbol de objetivos, presentados en las figuras 6 y 7, respectivamente

Cuadro XI Matriz de planificación de la Propuesta, con Enfoque de Marco Lógico

	Lógica de la Intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Supuestos
Objetivo General	Establecer mecanismos que contribuyan a medir eficazmente y adecuar la gestión que se realiza a través de los servicios de Extensión Rural en el MIDA	Para julio de 2006 el 100% de las Regiones del MIDA determinan el aporte de los servicios de extensión, al logro de los objetivos planteados	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de evaluación • Actas de reuniones semestrales de evaluación • Entrevista con técnicos y extensionistas 	El apoyo Ministerial al SIPSyE se mantiene y se instruye su implementación en todos los proyectos que realizan Servicios de Extensión
Objetivo Específico	Ejecutar los servicios de Extensión Rural en el marco de un proceso integrado de Planificación, Seguimiento y Evaluación	<p>En julio de 2005 el 50 % de las Regiones del MIDA planifican los servicios de extensión en base a objetivos</p> <p>En septiembre de 2005 el 50 % de las Regiones del MIDA realizan el seguimiento de los servicios de extensión para determinar desviación de los objetivos y dotación de insumos</p> <p>En diciembre de 2005 el 50 % de las Regiones del MIDA realizan la evaluación de los servicios de extensión basándose en el logro de los objetivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Anual de Trabajo • Informes mensuales • Matriz de evaluación 	Se mantiene estable y vigente el concepto de una nueva institucionalidad

	Lógica de la Intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Supuestos
Resultados	Se implementa una propuesta de SIPSyE, diseñada para la ejecución de los servicios de Extensión Rural	<p>Existe un documento que contiene la propuesta para un SIPSyE de los Servicios de Extensión Rural del MIDA y su estrategia de implementación, a más tardar, en julio de 2004</p> <p>En octubre de 2004, las Direcciones Nacionales, la DSPPA y la Secretaría Técnica del MIDA, conocen la propuesta y participan en la estrategia de implementación de la misma</p> <p>La propuesta y su estrategia de implementación, es conocida, sustentada y validada en la Región N° 6 del MIDA en enero del 2005</p> <p>El personal involucrado en los servicios de extensión que ejecuta la Región N° 6 del MIDA, inicia en marzo de 2005, las capacitaciones que le permiten adecuar sus facultades para implementar el SIPSyE en la Región</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documento que contiene la propuesta • Actas de reuniones • Informes de talleres • Informes de talleres • Informes de capacitación • Listas de asistencia 	La propuesta de SIPSyE para los servicios de Extensión Rural es consistente, funcional y tiene utilidad

	Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Supuestos
Actividades		Recursos	Costos	
	1 Sustentación, divulgación y validación de la propuesta	<ul style="list-style-type: none">• Talento humano• Costos de movilización• Costos de alimentación• Costos de hospedaje• Alquiler de local• Material bibliográfico• insumos intelectuales• Papelería	1 B/ 500 00	Existe el concepto del desarrollo de una nueva institucionalidad para enfrentar los desafíos del desarrollo rural
	2 Capacitación		2 B/ 5672 00	
	3 Seguimiento y ajustes		3 B/ 942 00	
	4 Evaluación y ajustes		4 B/ 942 00	
				Condiciones previas
				<p>El Despacho Ministerial encuentra conveniente la propuesta de SIPSyE y avala su implementación</p> <p>El Ministerio de Desarrollo Agropecuario cuenta con el talento humano y el recurso financiero necesario disperso, y es consecuente con su utilización para implementar la propuesta</p>

Para el seguimiento se considerarán las actividades propuestas, recordando siempre que la prioridad concreta son los objetivos. Si es necesario, se realizarán modificaciones en tipo y cantidad de actividades a fin de lograr los propósitos. La necesidad de estas modificaciones debe ser detectada durante la etapa de implementación de la propuesta, desarrollada en el sub título 5, denominado “Estrategia para la implementación de la propuesta”

Conforme a la metodología del EML, se utilizarán los indicadores objetivamente verificables y los medios de verificación plasmados en la matriz de planificación, para constatar el avance en la implementación de la propuesta. La evaluación se realizará con el criterio de la efectividad, de acuerdo al tiempo definidos por los indicadores, una vez inicie la puesta en marcha de la misma y, se realizarán los ajustes necesarios a fin de actualizar las fechas, en concordancia con el mes y año de inicio de la ejecutoria.

En cuanto a los recursos y los costos para el desarrollo de las actividades que deben desencadenar la lógica simple vertical de la matriz de planificación (actividades – resultados – objetivo específico – objetivo general), se potenciará el recurso que tiene el MIDA en función de la capacidad instalada en concepto de talento humano, equipo de imprenta y equipo de movilización. Además de la coalición de recursos para adecuación de capacidades, dispuestos a través del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología y dispersos en los presupuestos de proyectos y a lo interno del presupuesto de funcionamiento de diferentes instancias del Ministerio.

Se propone la utilización de infraestructura destinada para capacitación de Instituciones del Estado y de organismos sin fines de lucro. Los costos que involucra la utilización de estas instalaciones son relativamente módicos en comparación con los de la empresa privada y organismos con fines de lucro. Lo antes expuesto implica que los costos establecidos equivalen a la inversión total para la implementación de la propuesta, algunos de los cuales son erogaciones necesarias en instancias fuera del MIDA y otras son la asignación del valor de la utilización de equipo en uso actualmente, y la equivalencia de los salarios en concepto del talento humano a utilizar, que labora con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

RECOMENDACIONES

El Sistema Integrado de Planificación Seguimiento y Evaluación que se ejecute en el MIDA debe ser utilizado por todas las Regiones del Ministerio y por todas las formas en que la Institución, ejecuta los servicios de extensión macroproyectos, proyectos especiales, módulos de asistencia técnica externalizada, granjas sostenibles, o cualquier otra modalidad que pudiera surgir. Esta homogeneidad permite la uniformidad en la captación de datos que facilita tanto la rendición de cuentas que debe realizar el Ministerio como la preparación de informes para la toma de decisiones en función de los logros obtenidos en base a los objetivos propuestos. Además, hace posible visualizar rápidamente, la totalidad del impacto de la labor que ejecuta el MIDA.

Todos los proyectos que se formulen en cualquiera de las modalidades en que el MIDA realiza servicios de extensión, deben elaborarse utilizando el Enfoque de marco Lógico, para homogenizar los métodos y porque es el método de mayor aceptación de todos los organismos financiadores y de cooperación al desarrollo.

Los macroproyectos tienen su ejecución en las Regiones, es recomendable que coordinen la planificación que realizan con la Región respectiva, de forma que puedan detectar traslapes en la planificación con los mismos beneficiarios,

sobre todo si los programas tienen objetivos similares o si están contando con el talento humano o el recurso logístico administrado por la Región

Nos parece necesario implementar una estrategia a mediano plazo dirigida a realizar la planificación regional como resultado de la identificación e interacción con técnicos y usuarios, a través de proyectos concebidos localmente, que incluyan objetivos claros con indicadores previamente establecidos y cuyos recursos, incluyendo los logísticos y de fortalecimiento, beneficien directamente a los ejecutores directos (nivel operativo) y a la población objetivo

Es saludable ubicar en el mismo edificio a la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria y a la Secretaría Técnica, a fin de que tengan mayores oportunidades de interactuar ya que la información que manejan ambas son de mutuo interés. Esto es especialmente importante si se espera que, las dos, brinden asesoría o preparen documentación requerida al Despacho ministerial

La inestabilidad en los cargos en el personal involucrado en los Servicios de Extensión ocasionan la falta de dominio de los lineamientos que rigen las diferentes Direcciones que establecen las normas en el ámbito técnico de su competencia, esta inestabilidad debe evitarse si no existen causas objetivamente sustentadas, sobre todo si consideramos la inversión en capacitaciones que realiza el MIDA en el personal técnico, para fortalecerlos en el desempeño de sus funciones y el vacío que se ocasiona en el seguimiento a la ejecución de los programas

En la medida que sea posible debe minimizarse la multiplicidad de funciones de los diferentes actores que involucrados en el desarrollo de un SIPSyE (Jefes de Agencia que son Extensionistas y Funcionarios con responsabilidad de más de una Coordinación Regional por Ej) Esta multifuncionalidad es una limitante para que el Sistema pueda desarrollarse satisfactoriamente

ANEXO

Anexo 1 Cronograma de actividades del Proyecto de Trabajo de Graduación

[illegible]

Nº	Mes Actividades	2004						
		Mayo			Junio		Julio	
20	Revisión del borrador preliminar por los miembros del jurado calificador	X	X	X				
21	Incorporación de recomendaciones				X			
22	Determinación de fecha de sustentación					X		
23	Preparación de la sustentación					X		
24	Sustentación						X	
25	Reproducción del documento						X	
26	Encuadernación						X	
27	Entrega de copias encuadernadas a la Coordinación de la Maestría							X

Anexo 2 Esquema de la entrevista

Bloque #1 Lineamientos Básicos

- 1 ¿Hacia dónde se dirige el Sector Agropecuario?
- 2 ¿A qué se dedican las Direcciones Nacionales?
- 3 ¿A qué se dedica la Dirección Sectorial de Planificación Agropecuaria?
- 4 ¿Como opera el Servicio de Extensión del MIDA?

Bloque #2 Planificación

- 1 ¿Cómo se determinan las actividades que deben realizarse?
- 2 ¿Qué criterios se utilizan para establecer la planeación anual, semanal?

Bloque #3 Seguimiento

- 1 ¿Se realiza algún tipo de seguimiento a lo planificado y en ejecución?

Cómo	Quién	Cuándo
------	-------	--------
- 2 ¿Qué utilidad tiene este tipo de seguimiento si lo hay?

Bloque #4 Evaluación

- 1 ¿Cómo se percatan cuanto contribuyen las actividades que realizan, en el logro de los objetivos?

Cuándo	A quién
--------	---------

Anexo 3 Matriz para Análisis de Brecha de Procesos

[illegible]

**Anexo 4 Personal entrevistado, con participación en la ejecución de los
Servicios de Extensión en la Región N° 6 del MIDA**

Cargo	Extensionista	Jefe de Agencia	Coordinación Regional (1)	Coordinación Regional (2)	Supervisor Técnico Regional	Planificador Regional
Formación						
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Médico veterinario	X	-	-	-	-	-
Biólogo	-	-	X	X	-	-
Técnico agropecuario	X	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Magister	-	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Médico veterinario	X	-	-	-	-	-
Asesor	-	X	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	-	-	-	-	X
Bachiller agropecuario	-	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	-	X	X	-	-
Médico veterinario	-	-	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Bachiller en comercio	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	X	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	-	X	X	-	-
Ingeniero agrónomo	-	X	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	X	-	-	-	-	-
Ingeniero agrónomo	-	-	-	-	X	-
Médico veterinario	-	-	X	-	-	-
Técnico agropecuario	X	-	-	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	X	-	-	-	-
Técnico agropecuario	X	-	X	-	-	-
Bachiller agropecuario	X	-	-	-	-	-

Anexo 5 Planificadores nacionales entrevistados, según Dirección Nacional

Dirección	Sede	Entrevistado	
		si	no
Dirección Nacional de Sanidad Vegetal	Tocumen (Panamá)	X	
Dirección Nacional de Salud Animal	Tocumen (Panamá)	X	
Dirección Nacional de Agricultura	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Ganadería	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Desarrollo Rural	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Agroindustrias	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Ingeniería y Medio	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Nacional de Acuicultura	Santiago (Veraguas)	X	
Dirección Sectorial de Políticas Agropecuarias	Altos de Curundu (Panamá)	X	
	Altos de Curundu (Panamá)		

Anexo 6 Matriz de Planificación de Proyecto con Enfoque de Marco Lógico

	Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Supuestos
Objetivo general				
Objetivo específico				
Resultados				
Actividades		Recursos	Costos	
				Condiciones previas

Anexo 7 Plan Anual de Trabajo / Informe Mensual

Región N° 6

Dirección Nacional

Programa

[illegible]

Anexo 8 Programación Anual

[illegible]

VS Visita de seguimiento

Ch Charla

R Reunión S Seminario

GE Gira educativa

Anexo 9 Programación Semanal

Agencia / Coordinación _____

Período _____ a _____

Responsable _____

Programa	Actividad	Beneficiario	Lugar	Fecha

Anexo 10 Usuarios del Programa

Programa _____

Responsable _____

Nombre	Comunidad	Actividad principal

Actualizado al mes de _____

Anexo 11 Informe de Visita

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	
Región _____	Nº 001
INFORME DE VISITA	
Agencia _____	Técnico _____
Fecha _____	Productor _____
Observaciones _____	

Recomendaciones _____	

_____	_____
Firma del Técnico	Firma del productor

Anexo 12 Informe de Visita

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO	
Región _____	Nº 001
INFORME DE VISITA	
Programa _____	
Agencia _____	Fecha _____
Observaciones _____	

Recomendaciones _____	

_____	_____
Firma del Coordinador	Firma del Jefe de Agencia

Anexo 13 Informe de Evento Grupal

Región_____ Técnica de extensión_____

Agencia _____ Lugar _____

Fecha _____ Extensionista _____

Objetivo_____

[illegible]

Extensionista _____ Técnico de apoyo _____

Anexo 14 Informe de actividades

Agencia / Coordinación _____

Período _____ a _____

Responsable _____

Programa	Lugar	Fecha	Resultados

Anexo 15 Informe por Programa

Programa	Avances en funcion del objetivo	Limitaciones para el cumplimiento	Recomendaciones

Anexo 16 Informe mensual de programación anual

[illegible]

VS Visita de seguimiento

Ch Charla

R Reunion

S Seminario

GE Gira educativa

PF Participación en Feria

Anexo 17 Informe Mensual de Información General

Dirección Nacional

Programa

[illegible]

Anexo 18 Matriz de Evaluación

Programa _____

Ítem de evaluación	Objetivo del Programa	Indicadores iniciales	Indicadores alcanzados	Medio de verificación	Principales Restricciones
Efectividad					
Evaluación de la eficacia					
Recomendaciones					

BIBLIOGRAFÍA

- AECI 1997 Enfoque del Marco Lógico Planificación de proyectos orientada mediante objetivos 36 págs
- ANÓNIMO 1981 Documento básico del seminario taller sobre generación y transferencia de tecnología Ministerio de Desarrollo agropecuario 77 págs
- ANÓNIMO 2002 Manual operativo del sistema de extensión y transferencia de tecnología Ministerio de Desarrollo Agropecuario – Secretaría Técnica 59 págs
- ANÓNIMO 1991 Manual de procedimientos para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan anual de trabajo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario Ministerio de Desarrollo Agropecuario 73 págs
- ANÓNIMO 2000 Plan Panamá Rural 2001 – 2004 Orientaciones estratégicas para el desarrollo agropecuario y el medio rural Ministerio de Desarrollo Agropecuario 40 págs
- ANÓNIMO 1998 Planificación de proyectos orientada a objetivos Agencia de Cooperación Técnica Alemana 32 págs
- ANÓNIMO 1984 Seguimiento y Evaluación, Pautas Básicas para el Desarrollo Rural Grupo de trabajo sobre desarrollo rural del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas 1ª edición 93 págs
- BOJONIC, A, HAREAU G, POSADA, R, RUÍZ A M y SOLÍS, E 1995 Capacitación en planificación, seguimiento y evaluación para la administración de la investigación agropecuaria, Fascículo 3 – Seguimiento Servicio Internacional para la Investigación Agropecuaria (ISNAR) 78 págs
- BORGES-ANDRADE, J E, ESCOBAR, M D, PALOMINO, J SALDAÑA, R, DE SOUZA DE SOUZA SILVA, J 1995 Capacitación en planificación, seguimiento y evaluación para la administración de la investigación agropecuaria, Fascículo 2 – Planificación estratégica Servicio Internacional para la investigación agropecuaria (ISNAR) Cali, Colombia 75 págs

- CAMACHO, H , CÁMARA, L , CASCANTE, R y SAINZ, H 2001 El enfoque de marco lógico – 10 casos prácticos CIDEAL-ADC Madrid, España 236 págs
- CHIAVENATO, I 1999 Introducción a la teoría general de la administración 5ª Edición Ed Mc Graw-Hill 1056 págs
- CHIRIBOGA, M T , MORALES, C y VARGAS, S 2003 Construyendo la equidad en el mundo rural – Indicadores, sistemas de monitoreo y evaluación – Serie Con voz propia, volumen 5 1ª edición Ed Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 40 págs
- GÁLVEZ, S , NOVOA, A R , DE SOUZA, J y VILLEGAS, M 1995 Capacitación en planificación en planificación, seguimiento y evaluación para la administración de la investigación agropecuaria, Fascículo 1 – El Enfoque Estratégico Servicio internacional para la Investigación Agropecuaria (ISNAR) 57 págs
- GÓLCHER, I 1999 Escriba y sustente su tesis Ed Mar adentro 5ª edición 265 págs
- GÓMEZ, M y SAINZ, H 1999 El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo - La aplicación del marco lógico Ed CIDEAL 2ª edición 191 págs
- GRANGER, A , GRIETSON, J , QUIRINO, T y ROMANO, L 1995 Capacitación en planificación, seguimiento y evaluación para la administración de la investigación agropecuaria, Fascículo 4 – Evaluación Ed Servicio Internacional para la Investigación Agropecuaria (ISNAR) 77 págs
- IICA, Gerencia Técnica 1997 Taller “El Complejo Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria San José, Costa Rica Diciembre 3-5
- SAMPIERI, R , FERNÁNDEZ, C y BAPTISTA, P 2003 Metodología de la investigación Ed Mc Graw-Hill 3ª edición 706 págs
- TAYLOR, S J y BODGAN, R 1987 Introducción a los métodos cualitativos de investigación Ed Paidós Ibérica SA 301 págs
- TENORIO, F G 1997 Teoría de sistemas En Compendio de material bibliográfico del Curso Nacional sobre Gerencia de proyectos de Desarrollo Rural y Recursos Naturales Panamá, Panamá abril 14-19 y mayo 12-16